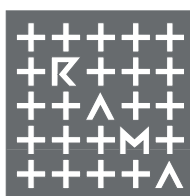


FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN
VIII INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS

SEGURIDAD CIUDADANA

Director

Guillermo Escobar



TRAMA EDITORIAL

VIII INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS

SEGURIDAD CIUDADANA

Director

Guillermo Escobar
(*Universidad de Alcalá*)

Colaboradores

José Aguer y Horacio Esber (*Defensoría de Argentina*)
Claudia Gutiérrez (*Defensoría de Bolivia*)
Miguel Polo (*Defensoría de Colombia*)
Angélica Solera y Álvaro Paniagua (*Defensoría de Costa Rica*)
Francisco Bonilla (*Defensoría de Ecuador*)
Gerardo Alegría (*Procuraduría de El Salvador*)
Andrés Jiménez (*Defensoría de España*)
Iván Castillo (*Procuraduría de Guatemala*)
Yoleth Calderón (*Procuraduría de Honduras*)
Luis Ortiz (*Comisión Nacional de Derechos Humanos de México*)
Víctor Urroz (*Procuraduría de Nicaragua*)
Carlos Alberto Vásquez (*Defensoría de Panamá*)
Raquel Mitjans (*Defensoría de Paraguay*)
Alex Rueda, Denis Romaní y Alfredo Kuroki (*Defensoría de Perú*)
María José Castello-Branco (*Proveedor de Justicia de Portugal*)
María Rosado (*Procuraduría de Puerto Rico*)
Solvanny Rodríguez (*Defensoría de Venezuela*)
Paola Cano, Alejandra Celi, Carmen Figueroa y Carlos Trelles (*Universidad de Alcalá*)
Ana Salado (*Universidad de Sevilla*)

Comité asesor

Erik Alda
Farid Benavides
Fernando Carrión (*FLACSO-Ecuador*)
Lucía Dammert (*Consortio Global por la Transformación de la Seguridad*)
Juan Faroppa
Sergio García Ramírez (*UNAM*)
Carlos García Valdés y Enrique Sanz (*Universidad de Alcalá*)
Jorge Lamas
Julio Rosenblatt

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

El contenido de este Informe refleja la opinión de sus autores y no compromete a la AECI.

La colaboración de los miembros del Comité Asesor se realiza a título individual y no compromete a sus respectivas instituciones.

Ilustración de la portada: ¿?

© CICODE, 2011
© de esta edición, Trama editorial, 2011
Blanca de Navarra, 6
28010 Madrid
Tel.: 91 702 41 54
Fax: 91 702 38 11
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

ISBN: ¿?
Depósito legal: ¿?

Realización gráfica: Safekat, S. L.

Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

Consejo Rector

Presidenta

Beatriz Merino
Defensora del Pueblo del Perú

Vicepresidentes

Anselmo Sella
Defensor del Pueblo de la Nación Argentina

Patria Portugal
Defensora del Pueblo de Panamá

Alfredo Sousa
Provedor de Justicia de Portugal

Raúl Plascencia
Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México

María Antonia Fernández Felgueroso
Procuradora General del Principado de Asturias

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	00
INTRODUCCIÓN	00
I. PANORAMA INTERNACIONAL	00
1. Derecho internacional universal	00
2. América latina	00
3. Europa	00
II. PANORAMA NACIONAL	00
1. Argentina	00
2. Bolivia	00
3. Colombia	00
4. Costa Rica	00
5. Ecuador	00
6. El Salvador	00
7. España	00
8. Guatemala	00
9. Honduras	00
10. México	00
11. Nicaragua	00
12. Panamá	00
13. Paraguay	00
14. Perú	00
15. Portugal	00
16. Puerto Rico	00
17. Venezuela	00
18. SÍNTESIS	00
III. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS	00
1. Bolivia	00
2. Colombia	00

3. Costa Rica	00
4. Ecuador	00
5. El Salvador	00
6. España	00
7. Guatemala	00
8. Honduras	00
9. México	00
10. Nicaragua	00
11. Panamá	00
12. Paraguay	00
13. Perú	00
14. Portugal	00
15. Puerto Rico	00
16. Venezuela	00
17. SÍNTESIS	00
IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS	00
COLABORADORES	00
MIEMBROS DE LA FIO	00

PRESENTACIÓN

En la actualidad, los países latinoamericanos están sufriendo el incremento de los índices de violencia y criminalidad, así como el de la percepción de inseguridad por parte de la población, la cual exige a los Estados la adopción de medidas inmediatas y efectivas para garantizar el pleno respeto de derechos fundamentales tan importantes como los referidos a la vida, la integridad y el patrimonio.

En efecto, diversas instituciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹, el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)² y la Corporación Latinobarómetro³ coinciden en que, en los últimos años, la seguridad se ha convertido en una de las principales demandas de la sociedad hacia las autoridades estatales.

Ante esta realidad, la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), con el propósito de consolidarse como un foro de discusión, cooperación y fortalecimiento de las Defensorías del Pueblo que la integran, decidió abordar de manera rigurosa un estudio sobre los sistemas de seguridad ciudadana de los Estados, sobre la base de las experiencias de Europa y América Latina en dicha materia.

De este modo, los representantes de los 18 países que integramos la FIO coincidimos en que es importante y necesario que los Estados consoliden sus políticas públicas para enfrentar el problema de inseguridad. Del mismo modo, sugerimos que se impulse un sistema de seguridad ciudadana caracterizado por la cohesión interinstitucional en cada uno de los países de Iberoamérica y en la comunidad organizada, en aras de garantizar la vigencia plena de los derechos fundamentales de las personas.

Las propuestas y recomendaciones que aparecen en este Informe se han producido a raíz de diversos problemas observados en el ámbito normativo, económico y administrativo de los Estados, toda vez que en estos ámbitos existen las principales causas que favorecen la inseguridad. En consecuencia, desde la perspectiva de la FIO, aquí se propone una política de seguridad ciudadana integral que ponga énfasis en el fortalecimiento de aspectos como la prevención, la atención de víctimas y grupos vulnerables, así como el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

En lo concerniente a una política integral de seguridad ciudadana, corresponde a los países que integran la FIO adoptar medidas destinadas al fortalecimiento de los sistemas de seguridad ciudadana mediante el cumplimiento de sus obligaciones

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Aprobado el 31 de diciembre del 2009.

² Programa de las Naciones Unidas, *Informe Sobre Desarrollo Humano para América Central 2009–2010: Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano*, ONU, Bogotá, 2009.

³ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2010*, Santiago de Chile, 2010.

internacionales, la ratificación de tratados que impulsan la protección de derechos, el reforzamiento de las instituciones públicas y privadas vinculadas al ámbito de la seguridad, la exigencia de mecanismos adecuados de planificación administrativa y policial en la lucha contra la delincuencia, así como la promoción de la participación de la ciudadanía.

Por otro lado, con relación a la política de prevención, la FIO concede importancia a la acción de los Estados que promueven planes o programas destinados a disminuir factores de violencia en la sociedad, así como a las acciones que fomentan la instalación y funcionamiento de los observatorios de seguridad con la finalidad de profundizar en el estudio de los fenómenos que ponen en riesgo la seguridad de las personas.

Simultáneamente, respecto a la atención de víctimas y la tutela de grupos vulnerables, la FIO considera que es necesario establecer procedimientos que garanticen una rápida intervención de los Estados ante fenómenos de criminalidad, la reparación económica efectiva y la asistencia pública sin riesgos de discriminación, de tal forma que se pueda identificar ciertos mecanismos especiales de protección.

Complementariamente, y de manera transversal a lo que se ha señalado, hace falta que todas las políticas públicas diseñadas e implementadas para enfrentar la delincuencia y la criminalidad se sustenten en el reconocimiento de la seguridad ciudadana como un valor exigible por las personas, incluso mediante protección judicial. Desde esa perspectiva, los Estados deben promover mecanismos que garanticen su vigencia.

Quienes integramos la FIO hemos asumido el real compromiso de formular propuestas y recomendaciones a los Estados en todas sus funciones, con la única finalidad de evitar y extinguir todo fenómeno social que amenace la dignidad e integridad del ser humano.

Por último, solo me resta agradecer al Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI), pues su decidida colaboración nos ha permitido elaborar este informe, que ha de convertirse, a no dudarlo, en una importante herramienta de todos los países al momento de impulsar sus políticas de seguridad ciudadana.

Beatriz Merino Lucero

Presidenta de la Federación Iberoamericana de Ombudsman

INTRODUCCIÓN

1. Este *VIII Informe sobre Derechos Humanos* de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, relativo a la seguridad ciudadana, tiene, como hemos señalado en ocasiones anteriores, un doble objetivo, interno y externo. En primer lugar, refuerza los lazos de unión entre los miembros de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en los apartados a), g) y h) de su Estatuto¹. En segundo lugar, cristaliza, nuevamente, la vocación de esta organización de servicio al progreso de la región, desde el entendimiento de que poco puede avanzarse sin la previa reflexión compartida sobre la situación, jurídica y fáctica, de los Derechos Humanos, y en especial de las debilidades en su protección y de las vías más adecuadas para superarlas². Sólo desde el conocimiento de la realidad esta podrá cambiarse y sigue siendo válida la clásica propuesta ilustrada que confiaba encontrar las mejores soluciones tras el diálogo, público, plural y abierto, sobre las distintas alternativas posibles.

Con este *VIII Informe*, la Federación da nuevos pasos en su consolidación como organismo a tener en cuenta en la pequeña pero cada vez más importante comunidad internacional de los Derechos Humanos. Frente a la lógica de lo económico, en este ámbito no debe existir competencia sino cooperación (y quizás también, a medio plazo, coordinación). Al menos desde la importante Observación General núm. 10, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre *La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*, las Defensorías deben integrarse, con respeto al ámbito propio de otras instancias pero también con voz propia, en los sistemas internacionales y regionales que tienen por norte la garantía progresiva (en sus facetas de respetar, proteger y cumplir) de los Derechos Humanos. Recuérdese que, en términos de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 8 de marzo de 1999 (y es aceptado unánimemente en la doctrina científica), son los Estados quienes tienen la «responsabilidad primordial» de hacer efectivos los Derechos Humanos a nivel social, económico, político y jurídico, constituyendo «el Derecho interno [...] el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los

¹ Señalan tales apartados que son objetivos de la FIO, respectivamente, «Estrechar los lazos de cooperación entre los Ombudsman de Iberoamérica, España, Portugal y Andorra»; «Realizar programas conjuntos de trabajo tendentes al fortalecimiento y modernización de las instituciones miembros de la Federación» y «Promover estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento del Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica entre los pueblos».

² El artículo 7 c) del Estatuto de la FIO señala como objetivo de la misma «Fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los Derechos Humanos en los países cuyos Ombudsman formen parte de la FIO». Por su parte, el apartado e) del mismo precepto establece el objetivo de «Denunciar ante la opinión pública internacional las violaciones a los Derechos Humanos que, por su gravedad, así lo ameriten». Como después precisaremos, en este Informe hay mucho de denuncia.

derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades [...] para su promoción, protección y realización efectiva». Siendo ello así, parece lógico que los organismos nacionales e internacionales de protección colaboren entre sí de forma creciente (la globalización no ha de ser sólo económica), pues su finalidad última es la misma; no hay Derechos Humanos nacionales e internacionales sino un sistema único de Derechos Humanos que cuenta con garantías nacionales (primero) e internacionales (subsidiarias y complementarias de las anteriores). En esta línea, una vía novedosa que va abriéndose camino en el Sistema de Naciones, es la presentación de Informes paralelos a los gubernamentales en los Comités derivados de tratados internacionales sobre Derechos Humanos. La Federación está en condiciones de aportar su experiencia al respecto de forma inmediata, y así se deduce de las vías abiertas de colaboración con diversas instituciones³ y de los proyectos en marcha, casi siempre bajo la asistencia técnica del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica.

El trabajo que el lector tiene en su manos es una buena muestra de que van dándose pasos importantes en la cooperación entre nuestra joven institución, que en breve cumplirá sus quince primeros años de vida, y las más asentadas instituciones internacionales de protección de los Derechos Humanos. Las alianzas estratégicas entre la Federación y los organismos que persiguen fines similares⁴, aunque, obviamente, de formas distintas, debe mantenerse en futuros Informes e incluso extenderse a nuevos ámbitos⁵.

No puede olvidarse, por otra parte, la obligación internacional de cooperación, anunciada ya en 1966 por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece la obligación, jurídicamente exigible, de los Estados Partes de adoptar «medidas [...] mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas». El Estado español, y en concreto la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), como financiadora del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, gestionado por la Universidad de Alcalá con la colaboración del Defensor del Pueblo de España⁶, aporta, con el apoyo a este Informe, su grano de arena al cumplimiento del deber de asistencia y cooperación

³ Vid., por ejemplo, la carta de entendimiento entre la FIO, el PRADPI y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de noviembre de 2006, el convenio entre la Secretaría General Iberoamericana y la FIO, de junio de 2007, o el Convenio entre la FIO y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de abril de 2010, así como las aportaciones de representantes de las Instituciones citadas y de otras en la obra *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Dykinson, Madrid, 2008.

⁴ Aquí habría que incluir no sólo las instituciones específicamente destinadas a la protección de los Derechos Humanos sino también otras que bien podrían reorientar sus fines en la misma dirección, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y, a nivel latinoamericano, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Secretaría General Iberoamericana, que cuenta entre sus funciones «incentivar y apoyar [...] las actividades de asociaciones de carácter iberoamericano en los ámbitos profesional, académico e institucional».

⁵ Vid. al respecto las reflexiones de un nutrido grupo de expertos, vertidas primero en el seminario convocado por la AECID en febrero de 2006 y publicadas después como *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*, Trama, Madrid, 2006.

⁶ Agradecemos especialmente a su Adjunto, Manuel Aguilar Belda, sus buenos oficios para garantizar la continuidad del Programa y la permanente colaboración del mismo con el Defensor del Pueblo de España.

internacional, dirigida en última instancia al mejor cumplimiento de los Derechos Humanos.

El *VIII Informe*, como los anteriores es, entre otras cosas, un trabajo de investigación; después diremos algo sobre la metodología utilizada, que no es distinta a la propia de las ciencias sociales. La Federación sigue apostando por la conveniencia de contar con el apoyo de centros especializados en el estudio y la investigación, habiendo elegido, por octava ocasión, a la Universidad de Alcalá para ello⁷. Desde que el Presidente Eduardo Mondino abanderó la decisión (proseguida por sus sucesores Germán Mundaraín, Enrique Múgica, Omar Cabezas y Beatriz Merino), hecha suya por el conjunto de la Federación, de elaborar una serie de Informes anuales sobre Derechos Humanos, se quiso ir más allá de la mera agregación de relatos de las experiencias particulares de cada Defensoría. Se consideró entonces que debía realizarse una aproximación sistemática al tema escogido en cada ocasión, conforme a un objeto y método común y, a la vez, aprovechar la oportunidad del trabajo colectivo para cubrir una laguna evidente: la falta de estudios de ámbito netamente iberoamericano sobre Derechos Humanos; de ahí los capítulos de cada Informe destinados a exponer el panorama internacional y nacional en la materia. También se creyó necesario dar todavía un paso más y construir una auténtica comparación que sintetizara los elementos comunes a los ordenamientos nacionales y la actuación de las Defensorías. Sin duda, todas estas tareas (recopilación de datos, exposición sistemática de los mismos, análisis y síntesis) son científicas y de ahí la colaboración de la Universidad⁸, personalizada en el Director del Informe, quien diseñó su estructura (con una detallada relación de materias) y el plan de trabajo (incluyendo amplias indicaciones de estilo y método) y coordinó todas las contribuciones⁹.

2. El tema escogido por el Consejo Rector de la Federación en febrero de 2010, para este *VIII Informe sobre Derechos Humanos*, hecho suyo por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, no olvida la perspectiva central adoptada en la mayor parte de los Informes anteriores, a modo de hilo

⁷ No es ésta la única actividad de la Universidad de Alcalá en colaboración con la FIO, como fruto del Convenio de cooperación entre ambas Instituciones, suscrito en 2002. A ella se suman, entre otras, la gestión de la *web* institucional de la Federación, que incluye información actualizada sobre las Defensorías, un amplio gestor documental (cerca a las 2.500 referencias), una plataforma para la comunicación *on line* entre los funcionarios de todas las Defensorías iberoamericanas, numerosas publicaciones sobre la figura del Ombudsman y sobre temas de interés para este y un Observatorio sobre Derechos Humanos. Asimismo, la Universidad de Alcalá mantiene desde hace años un ambicioso plan de formación continua, adecuado a las necesidades de los funcionarios de las Defensorías del Pueblo iberoamericanas, del que forman parte, de momento, catorce cursos monográficos *on line*, de ocho semanas de duración cada uno, una Maestría, más generalista, también *on line*, de dos años de duración, sobre «Derechos humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica», así como seminarios y talleres presenciales, de periodicidad variable, normalmente realizados en los centros de formación de la AECID en América Latina. Información detallada sobre todas estas actividades puede encontrarse en <http://www.portalfio.org>.

⁸ Toda colaboración implica el mutuo respeto al ámbito propio de cada cual. Ciertamente, las Defensorías pueden legítimamente realizar estudios e investigaciones (y, de hecho, así lo hacen con cierta habitualidad), pero no es esta su principal función. Por su parte, la Universidad carece del conocimiento de las Defensorías sobre la problemática real de los Derechos Humanos y este conocimiento resulta indispensable para acometer cualquier análisis científicamente serio en este campo.

⁹ Como corresponde a una institución que tiene por norte el respeto a la libertad docente e investigadora de sus miembros, la Universidad de Alcalá se limitó a proponer al Director del Informe, dejando al mismo plena autonomía para realizar su función.

conductor de los mismos: si bien la inseguridad ciudadana afecta a toda la población, nuestro análisis se centra en los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad y en las obligaciones estatales correspondientes, de forma tal que esta problemática se aproxima a la propia de los derechos económicos, sociales y culturales o, si se quiere, de la faceta prestacional asociada a todos los Derechos Humanos. Sin duda, la atención a los más desfavorecidos y el control de las omisiones estatales son las dos áreas prioritarias de trabajo de todas las Defensorías iberoamericanas.

Los Informes correspondientes a 2003, 2004, 2005, 2007 y 2009 (que versaron, respectivamente, sobre *Migraciones, Derechos de la mujer, Niñez y adolescencia, Sistema penitenciario y Personas con discapacidad*) pretendían llamar la atención sobre la situación de los Derechos Humanos de colectivos especialmente atendidos por las Defensorías, dada la mayor frecuencia de vulneraciones de los derechos respectivos de sus miembros. El cuarto Informe, de 2006 (*Protección de la salud*), y el sexto Informe, de 2008 (*Educación*), en realidad sólo introdujeron un leve cambio en el planteamiento inicial: aunque la salud y la educación son derechos de titularidad universal, resultó claro que las necesidades más urgentes se encuentran del lado de quienes, por su situación económica o social, son más vulnerables a la enfermedad o cuentan con mayores carencias educativas, a lo que se añade, muchas veces, la falta de medios para costear, de su propio bolsillo, la asistencia sanitaria, los medicamentos o el acceso a un sistema educativo de calidad. Nuevamente, esta perspectiva es la dominante en el *VIII Informe*, dedicado a los derechos relativos a la seguridad ciudadana, y especialmente, como señalábamos, a las necesidades de quienes tienen especiales dificultades para el ejercicio de tales derechos en condiciones de igualdad con las demás personas, normalmente a causa de su dificultad de costear con sus propios medios su seguridad.

No es necesario insistir en este lugar en la importancia del octavo tema escogido por la Federación; para constatarla basta leer los capítulos II y III del Informe, donde se da cumplida cuenta de la magnitud de los problemas relacionados con la seguridad ciudadana, uno de los temas más graves en la percepción ciudadana, como lo demuestran los documentos citados por la Presidenta en la Presentación. Nadie discute hoy que un Estado y una sociedad que dificultan, por acción o por omisión, el disfrute del derecho a la seguridad ciudadana a una parte significativa de la población no pueden ser considerados desarrollados, en el pleno sentido del término, y que una de las claves actuales del sistema de los Derechos Humanos es la consecución del disfrute universal, igual y efectivo de la libertad, la vida, la integridad y la propiedad, lo que necesariamente implica acciones positivas de lucha contra las amenazas a estos bienes jurídicos, sea de forma preventiva o reparadora. Ni que decir tiene que la solución de buena parte de los problemas de la seguridad ciudadana, en la región y en todo el mundo, depende de la suficiencia de medios financieros (la faceta prestacional del derecho a la seguridad ciudadana es evidente), pero también de políticas y normas que impidan al propio Estado atentar contra los bienes mencionados, sin olvidar la lucha contra la pobreza y contra la cultura de violencia, como factores desencadenantes, entre otros, de las situaciones de inseguridad.

3. A esta Introducción corresponde realizar algunas breves precisiones sobre el punto de vista adoptado y sobre la determinación del objeto de nuestro análisis. Una vez más, el Informe es, como reza el título de la serie, *sobre Derechos Humanos*. Por ello, no se pretende ofrecer un estudio exhaustivo de la problemática de la seguridad ciudadana en la región, sino más bien un análisis de la misma desde esta

perspectiva primordial, teniendo en cuenta, en todo caso, que las Defensorías no sólo prestan atención a los derechos, en el sentido estricto del término (derechos subjetivos o intereses individuales justiciables), sino también a los mandatos a los poderes públicos que, aunque no se configuran como derechos propiamente dichos, se encuentran también al servicio de la dignidad de la persona (carácter objetivo de los derechos). La línea de separación entre lo subjetivo y lo objetivo resulta muchas veces discutible y la decisión al respecto tiene indudables connotaciones valorativas e importantes consecuencias prácticas. Piénsese, por ejemplo, en el tema, central para este Informe, de las obligaciones administrativas y policiales de prevención de la inseguridad y reparación de los daños producidos por la misma: entenderlos como derechos exigibles por sus titulares o como mandatos objetivos de actuación implica previas tomas de postura y conduce a formas de actuar lógicamente distintas.

Vayamos ahora con las consideraciones relativas al objeto de análisis. En coherencia con el punto de vista adoptado (los Derechos Humanos), el apartado central de cada capítulo es, sin duda, el relativo a los derechos asociados a la seguridad. Esta es, seguramente, la principal aportación de nuestro Informe, que es metodológica pero con importantes consecuencias prácticas: por ejemplo, si hay planes de lucha contra la inseguridad, deben tener por norte a las personas; si hay derechos, deben poder ser exigidos (inclusive ante los tribunales); las víctimas deben ocupar el papel central en cualquier avance; y si hay colectivos en situación de vulnerabilidad, deben establecerse acciones positivas a su favor, para garantizar el disfrute de sus derechos en condiciones de igualdad con las demás personas.

Dado que el pleno cumplimiento de la mayor parte de estos derechos depende de la existencia de un adecuado sistema público de prevención y reparación, el análisis comienza aquí, en tanto que presupuesto y marco de lo demás. Como se advierte, no se estudian todos los derechos asociados con la seguridad sino sólo aquellos que la afectan más directamente, a la vista de las definiciones consolidadas de la misma. A efectos de este Informe, y sin pretender con ello sentar una tesis general, hemos entendido la seguridad ciudadana en términos estrictos, como seguridad interior y frente a los ataques intencionados, de particulares o del Estado. En consecuencia, quedó fuera lo relativo a la seguridad exterior o nacional (por ejemplo, la problemática del terrorismo internacional) y a catástrofes o riesgos naturales (seguridad ambiental, protección civil), por entender que se trata de problemáticas algo distintas y menos atendidas por los miembros de la FIO¹⁰.

Por lo que se refiere al contenido de los derechos estudiados, el Informe, nuevamente en línea con los anteriores, difumina la distinción entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otro. En cuanto a uno de los temas de mayor complejidad, la obligación estatal de adopción de medidas positivas, defendemos, en línea con la doctrina internacional dominante, que se trata de una obligación económicamente cuantificable y, en muchos casos, justiciable¹¹. Resulta obvio que sin medios materiales y personales suficientes cualquier pretensión de garantía de los derechos asociados a la seguridad ciudadana resultaría ilusoria.

¹⁰ Para una reflexión conceptual más amplia sobre el concepto de seguridad ciudadana, véase no obstante el capítulo I.

¹¹ Sirva aquí toda la doctrina sobre la consideración de los derechos sociales de prestación como derechos fundamentales, ya mantenida con rotundidad en el IV Informe de la FIO, que versó sobre protección de la salud.

Para terminar de precisar el ámbito de la realidad que hemos estudiado, debe realizarse una última advertencia sobre la determinación de los destinatarios de las obligaciones de protección y, por ende, de este Informe. La normativa constitucional e internacional se dirige primariamente a los Estados y la actuación de las Defensorías del Pueblo también. Sin embargo, a largo plazo, la superación plena de la persistente vulneración de los derechos asociados a la seguridad ciudadana sólo podrá lograrse con un cambio en la mentalidad social dominante. Las Defensorías del Pueblo se han enfrentado en el pasado en numerosas ocasiones a problemas similares de vinculación privada y difusa de los Derechos Humanos y han sabido hacerle frente, en este y en otros temas, de manera imaginativa, innovadora y útil, y ello con herramientas diversas, que van desde las tareas de promoción (una de las muchas cosas que las Defensorías pueden hacer y los jueces no) hasta las fórmulas de control indirecto de los poderes privados, criticando la falta de vigilancia pública de los mismos. Una vez más, las Instituciones nacionales e internacionales de protección de los Derechos Humanos deberían aprender mutuamente de sus experiencias, tan fructíferas en la temática propia de este Informe, bien conocida desde hace tiempo por las Defensorías del Pueblo.

4. En la elaboración del Informe se ha seguido un planteamiento idéntico al propio de los siete anteriores: comenzar con la descripción sistematizada de las normas jurídicas vigentes, partiendo de la creencia de que el Derecho es el marco obligado, para bien o para mal, y el instrumento principal de actuación de las Defensorías, lo que evidentemente no implica que deba esperarse sólo de él, ni mucho menos, la solución del problema de la seguridad ciudadana: la inaplicación de las leyes de reconocimiento de derechos y de mandatos de actuación a los poderes públicos (muchos países cuentan con buenas leyes, en su mayoría recientes) resulta casi estructural en muchos de nuestros países y es este uno más de los muchos ámbitos del Derecho donde más llamativa resulta la distorsión entre norma y realidad.

La Federación debe insistir en los motivos de esta primera elección metodológica, que no resulta habitual en la panorámica *clásica*, característica de los Informes sobre Derechos Humanos hasta ahora de mayor difusión, que eran los elaborados por las organizaciones no gubernamentales. A diferencia de estas (que cumplen, desde luego una función importantísima), las Defensorías son entidades de naturaleza pública, de amplia legitimación democrática (nombradas normalmente por el Parlamento en un procedimiento público y con participación de las minorías), creadas y regidas por el Derecho público y que se dirigen directamente a garantizar (a veces en colaboración, a veces en conflicto) los Derechos Humanos frente a sus principales destinatarios, los poderes públicos, y en especial frente al Ejecutivo¹². En un Estado de Derecho (todos los países miembros de la FIO lo son), ello implica que las críticas y propuestas de actuación que las Defensorías formulen van a tomar como marco de referencia las normas jurídicas, incluyendo, naturalmente, sus omisiones y su aplicación. Hay que precaverse frente a la moda de situar el estudio de las políticas públicas en el centro del análisis de los Derechos Humanos (perspectiva sin duda útil para otros objetivos), pues puede acabar diluyendo el componente obligacional de los mismos. Los Derechos Humanos son, ante todo, normas exigibles y cualquier otro planteamiento nos desviaría de la cuestión fundamental.

¹² Para una panorámica reciente, vid. la obra colectiva *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

Desde la perspectiva señalada, se comienza exponiendo la normativa internacional universal, latinoamericana y europea (capítulo I) y nacional (capítulo II) relativa a la seguridad ciudadana. Los análisis internacional y nacional se complementan de forma recíproca, pero dándose prioridad metodológica al segundo de ellos, que es el ámbito natural de actuación de las Defensorías; así por ejemplo, la sistematización temática se hizo a partir del Derecho nacional y no del internacional¹³.

Evidentemente, la exposición no es sólo la exposición de las normas sino también de su contexto histórico y social, sin perder de vista el dato de su aplicación efectiva, llamándose la atención, en caso necesario, sobre los supuestos más evidentes de distorsión entre norma y realidad. El obligado seguimiento de un esquema común, además de facilitar la posterior síntesis comparativa, pone de manifiesto las carencias del Derecho en determinados países. Téngase en cuenta que, en esta materia, como en todas las que exigen una actuación positiva de los poderes públicos, tan importante es lo regulado como lo no regulado.

A continuación, en el capítulo III se da cuenta de las actuaciones más significativas de las Defensorías relacionadas con el marco jurídico expuesto en el capítulo II, con excepción de la argentina, que carece de competencias en materia de seguridad ciudadana. La exposición da cuenta especialmente de lo realizado en los últimos años, con la fecha de cierre de mediados de 2010.

Los apartados correspondientes a cada país han sido redactados por funcionarios de las Defensorías nacionales respectivas, designados en cada caso por el titular de la Institución. Los colaboradores siguieron de forma continuada las indicaciones de método y contenido remitidas por el Director del Informe. Gracias a Internet, la comunicación entre colaboradores y Director fue permanente, lo que permitió el intercambio recíproco de sugerencias, que sin duda contribuyó a mejorar el resultado final del trabajo colectivo.

El tono empleado en los capítulos I, II y III del Informe es predominantemente descriptivo o expositivo. La Federación considera, en la línea de los Informes que anualmente sus miembros presentan a sus respectivos Parlamentos, que la valoración y crítica de la realidad y la propuesta de alternativas sólo pueden llegar, en su caso, tras el conocimiento exhaustivo y libre de prejuicios de dicha realidad. Esta opción metodológica no implica, ni mucho menos, la aceptación de lo existente ni la dejación del deber de las Defensorías de alertar sobre las vulneraciones, más o menos graves, más o menos frecuentes, a los Derechos Humanos. No hay crítica más contundente que la exposición de los datos de la realidad. Así, en el capítulo II, el señalamiento de las carencias de la legislación o de su ineficacia implica ya una denuncia evidente. También en el capítulo II se da cuenta de críticas a la legislación que gozan de un respaldo importante, socialmente asentado o procedente de instituciones de prestigio reconocido¹⁴. En el capítulo III se exponen las actuaciones de

¹³ No fue preciso forzar demasiado las categorías típicas del Derecho internacional: una nueva muestra de la posibilidad (y la necesidad) de avanzar en la construcción de una dogmática de los Derechos Humanos que dé cuenta conjuntamente de lo nacional y lo internacional.

¹⁴ Téngase en cuenta que el capítulo II se integra de colaboraciones de funcionarios designados por sus respectivas Instituciones pero que no han sido aprobadas oficialmente por estas. Si cada funcionario, que participa en el Informe en nombre de su Institución, fuera mucho más allá de lo descriptivo, sería aconsejable el respaldo explícito del titular de su Institución, lo que haría imposible el cumplimiento de los plazos establecidos. La referencia a críticas externas evita estos problemas y sirve mejor a la finalidad de evitar un tratamiento totalmente aséptico de la legislación nacional. Además, en principio, gozarán de mayor legitimidad las opiniones de instituciones de prestigio que las emitidas por una sola persona.

las Defensorías de protección y promoción de los derechos asociados a la seguridad ciudadana, siendo evidente que todas ellas implican por sí solas una crítica, explícita o implícita, a los poderes públicos de sus respectivos países (si la Defensoría actúa es porque algo va mal); en este capítulo, por tanto, lo que se ofrece es, si se quiere, una exposición o descripción de la crítica. Por obvias razones de respeto institucional (también para agilizar la elaboración de este Informe) no se solicitó a las Defensorías que introdujeran críticas a su legislación o propuestas institucionales no realizadas con anterioridad. El Informe se limita así a reflejar lo realizado, por considerar que la Federación debe respetar, como es obvio, el ámbito propio de actuación de sus miembros. Quien, desde una arcaica desconfianza en las instituciones, siga creyendo que la actuación de las Defensorías resulta poco efectiva, que se asome a las páginas de este Informe y se percatará de lo contrario.

Los capítulos II y III concluyen con una síntesis comparada de los respectivos panoramas nacionales. Creemos que la comparación, fruto del intercambio de experiencias y del diálogo sobre las soluciones adoptadas ante los mismos desafíos, es la base para el progreso común, en la línea de los objetivos fundacionales de la Federación. Precisamente es a partir de este diálogo como se formulan las Recomendaciones del Informe.

Por último, en vez de incluir un voluminoso anexo con la documentación más importante, se ha optado por la referencia a las páginas *web* de mayor interés, lo que en muchos casos tiene el valor añadido de facilitar la constante actualización y ampliación de la información; por obvias razones de espacio, las aportaciones contenidas en los capítulos I, II y III se limitan a lo esencial, sin entrar demasiado en la exposición de los detalles. Cuando los colaboradores lo consideraron conveniente, las citas a páginas *web* y a documentos relevantes figuran en las notas a pie de página y, en su caso, también al final de cada apartado de los capítulos I, II y III. También en el gestor documental incluido en el portal institucional de la Federación (www.portal fio.org), el lector podrá encontrar los documentos más importantes.

5. Como en años anteriores, el propósito de este *VIII Informe* va mucho más allá de lo meramente informativo (descripción de la normativa aplicable y de la actuación de las Defensorías) o de lo estrictamente académico (sistematización de la información, metodología adecuada y síntesis comparada). Es más: su finalidad principal es, ante todo, contribuir a modificar una realidad considerada (con distintos grados de intensidad, como es obvio) por todos los miembros de la Federación como necesitada de importante mejoría. De ahí la trascendencia del capítulo final (Recomendaciones a los Estados), que sintetiza los anhelos de las Defensorías que componen la Federación, dando voz y forma a las demandas y necesidades de un colectivo cuya realidad inmediata bien conocen, gracias a su esfuerzo cotidiano en la resolución de problemas, más o menos acuciantes, más o menos graves, pero siempre con nombres y apellidos concretos.

El procedimiento de elaboración de las recomendaciones, que sigue la pauta marcada en los Informes anteriores, en una suerte de costumbre administrativa de la Federación, ha sido aún más participativo que el seguido en los capítulos anteriores, al abrirse eficazmente, en este solo capítulo final, a la intervención de instituciones ajenas a la Federación. Sobre una versión preliminar, elaborada por el Director del Informe a partir de los estándares internacionales¹⁵ y de la experiencia

¹⁵ Téngase en cuenta que varias de las recomendaciones que se incluyen corresponden a obligaciones internacionales asumidas por buena parte de los Estados, cuestión esta no detallada en el texto

de las mismas Defensorías, los colaboradores nacionales del Informe y un nutrido equipo de expertos de alto nivel realizaron comentarios y sugerencias, que fueron incorporados por el Director a un segundo borrador. Tras añadir, en la medida de lo posible, las sugerencias de los propios titulares de las Defensorías (agradecemos especialmente las aportaciones de El Salvador y España), un tercer texto fue finalmente aprobado por asentimiento del Comité Directivo de la Federación, sin objeción o voto particular alguno.

Aunque las recomendaciones hablan por sí solas, quizás no estén de más unas breves palabras sobre su filosofía subyacente. Se trata de recomendaciones a los Estados, pues se confía en estos la mayor responsabilidad en la transformación del actual estado de cosas y no se consideró conveniente, a la vista de la naturaleza de la Federación, dirigirlas a instituciones privadas o de orden internacional. Dentro del Estado, las recomendaciones se dirigen especialmente a los poderes legislativo y ejecutivo, dada la tradicional inhibición de las Defensorías en el ámbito propio del poder judicial. La ordenación de las recomendaciones se realiza, con ligeras variaciones, según los temas abordados en los capítulos anteriores, y en relación a cada una de aquellas habrá de determinarse a qué órgano se dirigen, lo que puede variar ligeramente de un país a otro. En todo caso, se trata, como resulta inevitable, de recomendaciones en cierto modo genéricas, pues no se dirigen a ningún Estado en particular. Desde luego, no resultan vinculantes para los miembros de la Federación (esta carece de potestades de esa índole), pero cabe esperar que operen como fuente de inspiración de sus futuras actuaciones en la materia. Cada Defensoría sabrá el modo de concretar algo más su contenido y alcance, de cara a los poderes públicos de sus respectivos países.

Siguiendo la tónica habitual de actuación de las Defensorías, se ha pretendido elaborar un catálogo realista y, en la medida de lo posible (por cuanto se dirigen a Estados a veces muy distintos), también concreto de recomendaciones, a medio camino entre la utopía inalcanzable y el posibilismo de cortos vuelos. La Federación considera que resulta posible cumplir estas recomendaciones y, de hecho, buena parte de ellas resultan innecesarias por haberse cumplido ya en varios Estados; de ahí el empleo, al comienzo, de la fórmula «en aquellos casos en que no hayan adoptado medidas equivalentes». A modo de síntesis de la síntesis, las Recomendaciones que proponemos muestran bien el cambio de rumbo, la ruptura de la lógica tradicional policía-justicia-cárcel, en la línea avanzada con contundencia por el artículo 393 de la penúltima de nuestras Constituciones, la de Ecuador: lo primero es la libertad, la seguridad está al servicio de la libertad y el Estado debe construir su política de seguridad ciudadana de manera participativa, involucrando a todas las instancias (el ámbito municipal resulta fundamental, y a veces será más útil invertir en programas sociales próximos al ciudadano que incrementar los medios policiales) y con mayor atención a la prevención (lucha contra la pobreza, educación) y el fortalecimiento de los órganos y mecanismos de control independiente (garantizando el acceso a la justicia y la ejecución de sus resoluciones), sin olvidar el papel que también debe corresponder, quizás sin el protagonismo anterior, a la represión policial.

Con sinceridad creemos que el texto (cuya legitimidad política es indudable, al contar con el apoyo de dieciocho Instituciones nacionales de designación parlamen-

aprobado por la FIO, por no hacerlo demasiado farragoso y por encontrarse en dependencia de las ratificaciones correspondientes.

taria) finalmente aprobado, y que cierra las páginas de este Informe, puede ser útil para el trabajo cotidiano de otras Instituciones, públicas o privadas, relacionadas con la seguridad ciudadana, más teniendo en cuenta la escasez de análisis sobre la materia y la incertidumbre que aún reina sobre las causas de la inseguridad y sobre los caminos para combatirla.

Por último, llamamos la atención sobre tres puntos de esencial importancia para la vida de la Federación: en primer lugar, la configuración progresiva de una suerte de cuerpo doctrinal propio, dada la intersección material entre los ocho Informes realizados hasta ahora, que se traduce en concretas referencias, en las recomendaciones de este *VIII Informe* a las realizadas en los anteriores, en una buena muestra de la unidad característica de lo que viene denominándose el sistema de los derechos y de la coherencia en el actuar de la Federación. En segundo lugar, la publicación, nuevamente bajo los auspicios del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, de un mecanismo de seguimiento periódico de las recomendaciones de años anteriores (denominado *Observatorio de Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman*), desgranadas en un amplio conjunto de indicadores muy específicos y detallados, como una forma de evitar que nuestros Informes se queden en un mero ejercicio intelectual¹⁶ o en una tarea totalmente inútil. No se pretende otra cosa que, en línea con nuestro mandato estatutario, seguir trabajando en la constante promoción del respeto a los Derechos Humanos, siempre en la línea de avanzar sobre lo realizado, evitando tener que comenzar de nuevo cada día. En esta misma dirección, en tercer lugar, insistiendo en la línea de Informes anteriores, debemos recordar la conveniencia de avanzar en la difusión del Informe, a nivel nacional e internacional, contando para ello, como no podía ser de otra manera, con la activa colaboración de los miembros de la Federación y de las instituciones internacionales que comparten, directa o indirectamente, los mismos objetivos. Al igual que sucede con los Informes que anualmente las Defensorías presentan en sus respectivos Parlamentos, el seguimiento de las recomendaciones dependerá de su intrínseca bondad pero también, y quizás sobre todo (en una sociedad dominada por los medios de comunicación), de nuestra capacidad para dar a conocerlas en los lugares oportunos.

¹⁶ Tampoco se trata de convertir las recomendaciones en normas vinculantes para los Estados, algo que resultaría difícil, por su generalidad y que en todo caso no está previsto ni en los Estatutos de la Federación ni en el Derecho propio de los países miembros de la FIO.

I. PANORAMA INTERNACIONAL

1. DERECHO INTERNACIONAL UNIVERSAL*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Concepto; 1.3. Instituciones; 1.4. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS: 2.1. Obligaciones generales; 2.2. Obligaciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: policía y cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado: 2.1.1. *Policía y fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*; 2.1.2. *Seguridad privada*. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS. 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE: 4.1. Como parte de otros derechos; 4.2. Derecho a la verdad. 5. GARANTÍAS JUDICIALES: 5.1. Derechos de las víctimas: 5.1.1. *Garantías internas exigidas por el Derecho internacional*; 5.1.2. *Garantías internacionales reguladas en Derecho internacional*. 5.2. A favor de los victimarios. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS: 6.1. Atención a las víctimas de delitos; 6.2. Atención a las víctimas de crímenes internacionales; 6.3. Atención a las víctimas de violaciones graves del Derecho internacional en general. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 7.1. Seguridad de las mujeres; 7.2. Seguridad de los jóvenes y los niños; 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

Dos precisiones preliminares son preceptivas a efectos de este Informe desde la perspectiva del Derecho Internacional universal: la primera, que hasta el presente no existe ningún instrumento internacional que reconozca de forma expresa el «derecho a la seguridad ciudadana», por lo que el marco jurídico viene constituido por el *corpus iuris* de Derecho Internacional, sobre todo, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH); la segunda, que en el ámbito universal (Naciones Unidas) el concepto que se está acuñando es el de «seguridad humana» por lo que la «seguridad ciudadana» se podría considerar como una de las dimensiones para garantizar el concepto universal¹. A pesar de ello, Naciones Unidas está colaborando con diversos países de América Latina en relación con la «seguridad

* **Abreviaturas:** ACNUDH = Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; CEDAW = Comité Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; DIDH = Derecho Internacional de los Derechos Humanos; DUDH = Declaración Universal de Derechos Humanos; INDH = Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; OACNUDH = Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; OIT = Organización Internacional del Trabajo; PENUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; PIDCP = Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; UNICEF = Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; UNESCO = Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

¹ La Comisión Interamericana en su Informe sobre Seguridad Ciudadana de 2009 sostiene que para el PNUD la seguridad ciudadana aparece estrictamente como una de las dimensiones de la seguridad humana, par. 22.

ciudadana»², que tanto preocupa a la región, a la vez que está indicando situaciones o países en dónde la seguridad ciudadana deja bastante que desear, así como otros en los que sucede lo contrario³.

En todo caso, el concepto «seguridad ciudadana», en tanto que una de las dimensiones de la «seguridad humana», no debe ser entendido simplemente como un medio para luchar contra la delincuencia (individual o de grupos ya sea ésta ejercida por los particulares o por autoridades públicas), sino que esa lucha debe llevarse a efecto con escrupuloso cumplimiento de los derechos humanos de las víctimas y de los victimarios, no en vamos los Estados, de conformidad con el DIDH, están obligados a respetar y hacer respetar los derechos humanos a toda persona bajo su jurisdicción, incluidos aquellos que no respetan el derecho de los demás⁴.

1.1. La Carta de las Naciones Unidas⁵ (1945) se inicia con la expresión «Nosotros los Pueblos de las Naciones Unidas». En su Preámbulo queda proclamados el valor y dignidad del ser humano, así como la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas. Entre los propósitos, queda incluido el compromiso de los Gobiernos de los Estados miembros de «realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión» (art. 1.3).

A su vez, la Organización con el «propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos» se compromete: a) «niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y, c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades» (art. 55). Es cierto que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (no mencionados) se configura como eje central, aunque los «Padres» de las Naciones Unidas fueron conscientes que dicho objetivo era de difícil consecución de forma autónoma, por lo que consideraron oportuno establecer otros objetivos, uno de ellos enfocados a los grupos y el otro a los derechos individuales (art. 55), objetivos a los que se comprometieron igualmente los Estados (art. 56).

² A título de ejemplo: Nicaragua: <http://www.undp.org.ni/noticias/536>; Brasil: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=223:onu-y-gobierno-de-brasil-seleccionan-municipalidades-para-el-programa-seguridad-ciudadana&catid=32:genero&Itemid=14 Argentina (Rosario): http://www.argentinamunicipal.com.ar/despachos.asp?cod_Des=4771&ID_Seccion=62

³ A título positivo, hace referencia a Perú (San Isidro): http://www.rpp.com.pe/2010-07-02-onu-seguridad-ciudadana-en-san-isidro-supera-estandar-internacional-noticia_276786.html

⁴ Vid. Estudio titulado «Construyendo Inseguridades Aproximaciones a la violencia en Centroamérica desde el análisis del discurso», del GIGA Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo. http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp34_huhn-oettler-peetz.pdf

⁵ <http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml>

Consecuentemente, tras concluir la II Guerra Mundial se puede considerar que se establecieron los fundamentos para la seguridad internacional en una doble dimensión: la primera, «seguridad estatal» (en el sentido de amenaza o agresión contra la integridad territorial de un Estado, a cuyos efectos está dedicado el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas —*Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*— lo que se viene denominando desde la perspectiva internacional como «seguridad colectiva») y, la segunda, se puede considerar en el sentido de «seguridad humana» (en la concepción del PNUD, Informe de 1994) o «seguridad ciudadana» (como una de las dimensiones de la anterior en la concepción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, aunque apoyada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para la Infancia —UNICEF).

Sin embargo, la «Guerra Fría» motivó que la «seguridad estatal» ocupara el lugar fundamental y la «seguridad humana» (así como una de sus dimensiones, la «seguridad ciudadana») pasara a un segundo lugar, a pesar de que el desarrollo a favor de los derechos humano haya sido una realidad incuestionable, de hecho, el marco normativo de tales conceptos está configurado sobre la base de instrumentos de derechos humanos, que en los momentos presentes constituyen el fundamento para poder afirmar desde el punto de vista del Derecho Internacional, la existencia de un derecho humano emergente a la «seguridad humana», en general, y a la «seguridad ciudadana», en particular.

Lo anterior justifica que se acuda a los instrumentos que configuran la Carta Internacional de los Derechos Humanos: Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948⁶ (DUDH), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷ (PIDESC) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸ (PIDCP), ambos Pactos de 1996. Es cierto que existen otros instrumentos del mayor interés adoptados en Naciones Unidas, que serán citados en el desarrollo de este Informe, pero en estos momentos se considera oportuno aludir a los de carácter general porque en los mismos se encuentran los fundamentos pertinentes, expresos o implícitos, a efectos de este Informe.

La DUDH considera esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho a fin de que se logre «el advenimiento de un mundo en que los seres humanos [estén] liberados del temor y de la miseria [y] no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión» (par. 2º Preámbulo)⁹. Tras otros considerando, la Asamblea General proclama dicha Declaración como «ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de ca-

⁶ <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

⁷ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

⁸ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

⁹ De ahí que no sea de extrañar que medio siglo después el anterior Secretario General de las Naciones Unidas (Kofi Annan), en su *Informe Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI* (Doc. A/54/2000), presentado a la *Cumbre del Milenio* (2000) convocada por la Asamblea General (A/RES/53/2002) ante el advenimiento de nuevo siglo, dos de sus apartados estuvieran dedicados a cuestiones relacionadas con la «seguridad humana»: III. Un Mundo sin Miserias; IV. Un Mundo sin temor..

rácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción». El pórtico de su articulado es como una premonición al resto en tanto que dispone: «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros» (art. 1). Aboga pues por la fraternidad en el comportamiento entre «todos los seres humanos», lo que debe ser interpretado en el ámbito de sus relaciones interpersonales (horizontales), como en el las relaciones de poder (gobernantes y gobernados, esto es, en las relaciones verticales).

Por su parte el artículo 2 proclama que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad «y a la seguridad de su persona», seguridad que queda concretada en el PIDCP (art. 9.1)¹⁰. No obstante el Pacto también alude al término «seguridad» cuando permite limitaciones al derecho a «manifestar la propia religión o las propias creencias» pues una de las finalidades legítimas, para que las limitaciones sean compatibles con el mismo, es la «seguridad» (art. 18.3), aunque sin precisar la naturaleza de la misma. Sin embargo, en relación con otros derechos (derecho de toda persona y de los extranjeros que se hallen legalmente en el territorio de un Estado Parte a circular libremente; audiencia pública ante los tribunales de justicia; y derecho a la libertad de expresión) queda precisado que las limitaciones pueden hacerse, entre otras razones, por motivos de «seguridad nacional» (arts. 12.3, 13, 14.1 y 19.3.c). Y en relación con el derecho de reunión pacífica y el derecho a asociarse libremente las limitaciones tienen que estar justificadas por razones de «seguridad nacional» y de «seguridad pública» (arts. 21 y 22.2). Si bien el concepto de seguridad nacional no plantea problemas en cuanto a su contenido, el de «seguridad pública» podría interpretarse como referido a la «seguridad ciudadana» pues considerar que se alude a la seguridad del Estado resulta una tautología desde el momento en el que el Pacto también hace referencia a la seguridad nacional. Y en cuanto al concepto «seguridad» (sin adjetivar) podría considerarse que incluye tanto a la «seguridad nacional» como a la «seguridad pública».

¹⁰ Al resolver el caso *Delgado Páez contra Colombia* (Comunicación —queja individual— No. 195119S5), el Comité de Derechos Humanos desarrollo el concepto de «seguridad personal» en relación con una víctima que no había sido objeto de detención ilegal ni arbitraria, sino de diversos tipos de presión, amenazas de muerte y finalmente un atentado contra su vida que le llevó a abandonar Colombia y pedir asilo político en Francia. El Comité sostuvo: «Parece evidente que se ha dado la necesidad objetiva de que el Estado estableciera medidas para proteger la seguridad y estableciera medidas para proteger la seguridad del Sr. Delgado, dadas las amenazas que se habían formulado contra él, el ataque contra su persona y el asesinato de un colega próximo . . . Cuando el Estado Parte no niega las amenazas ni coopera con el Comité para explicar si las autoridades pertinentes tenían noticias de ellas, y, en caso afirmativo, qué se había hecho al respecto, el Comité tiene que llegar a la conclusión de que era cierto que se sabía de las amenazas y no se había hecho nada. En Consecuencia, aunque se da cuenta plenamente de la situación que impera en Colombia, el Comité llega a la conclusión de que el Estado Parte no ha tomado o no ha podido tomar medidas adecuadas para garantizar el derecho del Sr. Delgado a la seguridad de su persona de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9». Reproducido en Doc. A/45/40 (Vol. I), SUPP, 278 de julio 1990, par. 620. Por su parte la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en su publicación *Un manual para la sociedad civil* (2010) hace notar que entre sus objetivos está el de velar por aplicación de los derechos humanos en su labor sobre el terrero, entre ellos, para que los titulares de derechos «gocen de mejor protección ante políticas que presenten un riesgo a su seguridad personal», p. 8.

1.2. Como ha sido señalado, en Naciones Unidas el concepto que se viene utilizando es el de «seguridad humana». En este contexto hay que tener presente que en el Informe sobre el Desarrollo Humano: Nuevas dimensiones de la seguridad humana¹¹ (PNUD, 1994, Capítulo 2¹²) consta que una consideración del concepto básico de «seguridad humana» debe centrarse en cuatro de sus características esenciales: 1ª) La seguridad humana es una preocupación *universal*¹³; 2ª) Los componentes de la seguridad humana son *interdependientes*¹⁴; 3ª) Es más *fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana* que con la intervención posterior¹⁵; y 4ª) La seguridad humana *está centrada en el ser humano*¹⁶.

Considera asimismo el PNUD que la seguridad humana tiene dos aspectos principales: el primero de ellos significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión; y el segundo significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país¹⁷. Precisa que para definir la seguridad es importante que no se equipare la seguridad humana al desarrollo humano¹⁸, sin perjuicio del vínculo que hay entre ambos, esto es, el progreso en una esfera realiza las posibilidades de lograr progresos en la otra, pero el fracaso en una esfera aumenta también el riesgo de que fracase la otra¹⁹.

¹¹ <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>

¹² http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_cap2.pdf

¹³ Pertinente a toda persona, tanto en países ricos como en países pobres. Hay muchas amenazas que son comunes, como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos. Su intensidad puede variar de un lugar a otro, pero todas esas amenazas contra la seguridad humana son reales y van en aumento.

¹⁴ Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados. El hambre, la enfermedad, la contaminación, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social ya no son acontecimientos aislados, confinados dentro de las fronteras nacionales. Sus consecuencias llegan a todo el mundo.

¹⁵ Es menos costoso hacer frente a esas amenazas aguas arriba que aguas abajo. Por ejemplo, los costos directos e indirectos del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA/VIH) ascendían a unos 240.000 millones de dólares en el decenio de 1980. Unos pocos miles de millones de dólares invertidos en la atención primaria de la salud y en la educación en planificación de la familia podrían haber ayudado a contener la difusión de esta enfermedad mortal.

¹⁶ Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz.

¹⁷ La pérdida de la seguridad humana puede ser un proceso lento y silencioso o una emergencia abrupta y estridente. Puede ser obra humana, como resultado de opciones erradas de política. Puede ser consecuencia de las fuerzas de la naturaleza. O puede ser una combinación de ambos casos, como ocurre con frecuencia cuando el deterioro del medio ambiente desemboca en un desastre natural, seguido de la tragedia humana.

¹⁸ El desarrollo humano es un concepto más amplio, definido en anteriores *Informes sobre Desarrollo Humano* como un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente. La seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana.

¹⁹ El desarrollo humano fallido o limitado provoca un aumento de la privación humana, la pobreza, el hambre, la enfermedad o las disparidades persistentes entre comunidades étnicas, entre regiones, en el acceso al poder y la oportunidad económica. A su vez, esto puede provocar la violencia. Cuando la gente siente que está amenazada su seguridad inmediata suele hacerse menos tolerante, como los sentimientos y la violencia xenofóbicos de Europa lo muestran. O en los casos en que la gente siente que se erosiona la base de su modo de vida, como su acceso al agua, puede provocarse un conflicto político, como en partes del Asia Central y los Estados árabes. La opresión y la percepción de injusticia puede provocar también una protesta violenta contra el autoritarismo, como en Myanmar

Velar por la «seguridad humana», precisa el PNUD, no significa quitar a sus titulares la responsabilidad y la oportunidad de regir su vida. Por el contrario, cuando los mismos están inseguros se transforma en una carga para la sociedad. El concepto de seguridad humana destaca que toda persona debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida. Esto los liberará y ayudará a asegurar que puedan hacer una contribución cabal al desarrollo: a su propio desarrollo y al de su comunidad, su país y el mundo. La seguridad humana, es un concepto integrador con muchas facetas, a cuyos efectos enuncia dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad²⁰. Dado que uno de los dos competentes es la «libertad respecto del miedo», no cabe duda que ello está íntimamente relacionado con la inseguridad ciudadana.

Y como quiera que a nivel internacional, durante decenios (tras la creación de las Naciones Unidas en 1945), ha primado el concepto de «seguridad nacional», justificado por la Guerra Fría, finalizada la misma, en opinión del PNUD, ha llegado el momento de hacer la transición desde el concepto estrecho de la «seguridad nacional» hacia el concepto globalizador de la «seguridad humana»²¹, el cual debe cambiar en forma urgente en dos sentidos fundamentales: a) Del acento exclusivo en la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población; y b) De la seguridad mediante los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible.

Según consta en el mencionado informe, la lista de amenazas contra la seguridad humana es larga, pero la mayoría de ellas pueden agruparse en siete categorías principales²²: Seguridades económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.

De las distintas categorías pueden quedar integradas en el concepto «seguridad ciudadana» la seguridad personal (entendida desde la perspectiva de la seguridad humana como «seguridad respecto de la violencia física»²³), seguridad de la comu-

o en el Zaire, cuando la población pierde la esperanza de que haya un cambio gradual.

²⁰ Recuerda el PNUD que ambos componentes se ha reconocido desde los inicios de las Naciones Unidas. Pero más tarde el concepto se inclinó en favor del primer componente, en desmedro del segundo. Los fundadores de las Naciones Unidas, al considerar la seguridad, siempre dieron igual peso a los territorios y a la población. En 1945 el Secretario de Estado de los Estados Unidos informó a su Gobierno sobre los resultados de la Conferencia de San Francisco en que se establecieron las Naciones Unidas. Sus expresiones fueron bastante concretas a este respecto: *La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera... Ninguna de las disposiciones que puedan incorporarse en la Carta posibilitará que el Consejo de Seguridad garantice que el mundo esté libre de guerras, si los hombres y las mujeres carecen de seguridad en sus hogares y sus empleos.*

²¹ La población de los países ricos aspira a la seguridad respecto de la amenaza del delito y la guerra de los estupefacientes en sus calles, la difusión de enfermedades mortales como el VIH/SIDA, el deterioro de los suelos, el aumento del nivel de contaminación, el temor de perder su empleo y muchas otras fuentes de ansiedad que surgen a medida que se desintegra la trama social. La población de los países pobres exige liberación respecto de la amenaza permanente del hambre, la enfermedad y la pobreza, a la vez que enfrenta los mismos problemas que amenazan a los países industrializados.

²² Entre ellas, precisas el PNUD, hay vínculos y superposiciones considerables. Una amenaza contra un elemento de la seguridad humana probablemente se propagará como un tifón iracundo a todas las formas de la seguridad humana.

²³ Tanto en los países pobres como en los ricos, la vida humana se ve cada vez más amenazada por la violencia súbita e imprevisible. Para muchas personas, la mayor fuente de ansiedad es la delincuencia, particularmente la delincuencia violenta, tanto en los países desarrollados, como en los países en desarrollo. Y ello sin perjuicio de que los accidentes industriales y de tránsito constituyen también

nidad (tanto en lo relativo a violencia en el interior del grupo, como violencia externa²⁴) y seguridad pública (constituyendo uno de los aspectos más importantes de la seguridad humana y por ende de la seguridad ciudadana, pues consiste en que toda persona pueda vivir en una sociedad que respete sus derechos humanos fundamentales²⁵).

Por su parte, la Comisión de Desarrollo Social²⁶ de las Naciones Unidas hace constar que la seguridad humana consiste «en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades y la plena realización del ser humano». Alude asimismo a dimensiones interrelacionadas de la seguridad humana: económica (ingreso, empleo), alimentaria (disponibilidad y calidad de la nutrición), sanitaria (acceso a servicios, agua potable), ambiental (calidad), política (democracia, derechos humanos), comunitaria (discriminación, tensiones étnicas) y personal (crimen, violencia). De entre las diversas dimensiones de nuevo tres de ellas (política, comunitaria y personal) son dimensiones de la seguridad ciudadana²⁷.

En todo caso hay que tener presente que a pesar de que el concepto «seguridad humana» ha perneado de forma notable en Naciones Unidas, no todos los órganos lo han asimilado²⁸, a pesar del llamamiento realizado por la Secretario General en

un gran riesgo. También hizo constar el PNUD el aumento de la violencia en el lugar de trabajo. Entre las amenazas personales más graves figuran las que se dirigen contra las mujeres. En ninguna sociedad están las mujeres seguras o reciben un trato igual al que reciben los hombres. La inseguridad personal las persigue de la cuna a la tumba. Reconoce el PNUD que ha habido progresos importantes en educación, empleo, etc., pero consideraba en 1994 que existían muchos indicadores alarmantes de inseguridad y violencia física como consecuencia de la discriminación por motivos de sexo, citando a título de ejemplo la violencia doméstica y el hostigamiento sexual en el empleo. Precisa asimismo que los niños, que deberían ser los que tuvieran más protección en cualquier sociedad, son objeto de muchas formas de malos tratos (malos tratos, negligencias, trabajos pensados a una edad demasiado temprana, vivir en la calle, prostitución infantil).

²⁴ Alude el PNUD a «prácticas opresivas» en comunidades tradicionales como es la mutilación genital femenina de niñas en África; aumento de las tensiones étnicas, con frecuencia debido al limitado acceso a las oportunidades, ya se trate de servicios sociales del Estado o de empleos en el mercado, precisando además que los enfrentamientos étnicos suelen tener resultados brutales (Sri Lamida, ex Yugoslavia, Somalia, etc.). Recuerda que las Naciones Unidas declararon 1993 Año de las Poblaciones Indígenas, para destacar la persistente vulnerabilidad de los 300 millones de habitantes aborígenes de 70 países.

²⁵ Sostiene el PNUD, que al menos ha habido progreso considerable, claro está refiriéndose al decenio de los años 80 del siglo pasado. Afirmó, que, el decenio de 1980 fue en muchos sentidos un decenio de transición democrática, pero afirmó que quedaba todavía mucho por hacer ante la represión política, la tortura sistemática, los malos tratos o la desaparición forzada de personas; las violaciones de los derechos humanos son más frecuentes en períodos de disturbios políticos, pues dan como resultado comúnmente la intervención militar, pero también se usa a los funcionarios policiales como agentes de represión, y son mencionados comúnmente como autores de violaciones de derechos humanos tanto en Europa oriental como occidental. Junto con la represión de individuos y grupos, los gobiernos comúnmente tratan de ejercer control sobre las ideas y la información. Uno de los indicadores más útiles de la inseguridad política en un país es la prioridad que un gobierno asigna a la fuerza militar, ya que los gobiernos usan a veces a los ejércitos para reprimir a su propia población. Si un gobierno está más preocupado por su plantilla militar que por su población, ese desequilibrio se demuestra en la relación entre gasto militar y gasto social.

²⁶ <http://www.un.org/spanish/esa/socdev/csdindex.htm>

²⁷ «Plan de Gestión Social y la Seguridad Humana» (ONU, CSH, 2003).

²⁸ Así se puede constatar en el *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea* (Vitiit Muntarbhorn) de 2009 (Doc. A/HRC/10/18, 24 de febrero de 2009).

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A-HRC-10-18_S.pdf). El Relator se ocupa de diversos problemas que forman parte integrante de la seguridad humana/seguridad ciudadana, pero omite toda referencia a dichos conceptos. A estos efectos algunos párrafos del Informe pueden

la Cumbre del Milenio (2000)²⁹ y reafirmado en la Cumbre Mundial (2005)³⁰. Aunque hay que reconocer que en los momentos presente hay un importante im-

resultar ilustrativos: «La población vive con miedo y recibe presiones para que informe sobre los demás. El Estado vigila estrechamente a los ciudadanos. Hasta los funcionarios, incluidos los diplomáticos, viven a diario con aprensión, ya que se les alienta a «denunciar» a los colegas. A lo largo de los años, las autoridades han alimentado la cultura de la desconfianza generalizada y de la máxima divide y vencerás a todos los niveles, lo que ha creado una gran inseguridad entre la población en general» (par. 5). Respecto de la seguridad personal, es evidente que uno de los principales problemas es prevenir los abusos del régimen en el ejercicio de su abrumador control y manipulación de la población (par. 52), y abunda que: «En lo que se refiere a la seguridad personal y las libertades con ella relacionadas, es claramente necesario que se repare el daño ocasionado por la cultura del miedo impuesta a la población con la vigilancia de los comportamientos, la intimidante maquinaria de seguridad nacional y la extensa red de informantes y la correspondiente infiltración. Además, debe reformarse el sistema nacional de organismos de inteligencia, el sistema de orden público y los sistemas judicial y penitenciario» (par. 57). Ante la situación constatada, en su conclusión hacer notar: «La difícil situación resultante de la amplia serie de violaciones sistemáticas y generalizadas de los derechos humanos (...) exige una atención urgente a todos los niveles, desde el nacional hasta el internacional. Son motivo de especial preocupación las transgresiones generalizadas en relación con el derecho a la alimentación y otras necesidades básicas, la seguridad personal, las libertades, el asilo y la migración, así como la situación de grupos concretos, como las mujeres y los niños» (par. 79). Ante tal situación, indica al Gobierno que tiene que adoptar medidas inmediatas: «Asegurar el suministro y el acceso efectivos a los alimentos y otras necesidades básicas a las personas que necesitan asistencia, cooperar constructivamente a ese respecto con las Naciones Unidas y otros agentes humanitarios, y permitir que la población realice actividades económicas para satisfacer sus necesidades básicas y complementar sus medios de subsistencia sin la injerencia del Estado» (par. 80.a.i); «Poner fin a las ejecuciones públicas y a los abusos contra la seguridad de la persona, así como a otras violaciones de los derechos y las libertades, mediante reformas legislativas y medidas de aplicación, dar instrucciones más claras a la policía para que se respeten los derechos humanos, crear capacidad a ese respecto y hacer un seguimiento de su trabajo para garantizar la rendición de cuentas» (par. 80.a.iii), así como medidas progresivas «i) Modernizar el sistema nacional introduciendo reformas para asegurar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos; ii) Adoptar medidas de desarrollo equitativo basado en una política que dé prioridad a los ciudadanos, y reasignar partidas de los presupuestos nacionales, incluidos los militares, al sector social; iii) Introducir medidas más amplias relacionadas con la seguridad alimentaria, como buenas prácticas agrícolas, conservación del medio ambiente, preparación para casos de desastre y participación y movilización de la población en la planificación, programación y distribución de beneficios; iv) Garantizar la seguridad personal desmantelando los sistemas de vigilancia generalizada y de informantes/inteligencia, reformando los sistemas judicial y penitenciario y respetando el estado de derecho, con garantías para los acusados, juicios imparciales, el desarrollo de un poder judicial independiente y la creación de controles y contrapesos contra los abusos de poder» (par. 80.b).

²⁹ Informe titulado: «Nosotros los pueblos» (Doc. A/54/2000), en el que el Secretario General entre otras cosas hizo constar que las Naciones Unidas fueron creadas para velar por el respeto de los derechos humanos fundamentales, y establecerse condiciones en que pudieran mantenerse la justicia y el imperio de la ley (par. 13).

³⁰ Informe titulado: «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos» (Doc. A/59/2005, 21 marzo 2005). <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/resourcesI.html>. En el mismo hace notar que «en muchas partes hay gobiernos e individuos que no respetan la legalidad, muchas veces sin consecuencias para ellos, pero con consecuencias nefastas para los débiles y los vulnerables. El imperio de la ley como mero concepto no es suficiente. Deben promulgarse nuevas leyes, deben ponerse en práctica las que ya existen y las instituciones deben estar mejor equipadas para consolidarlo» También afirma: «Debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia. Esa responsabilidad recae, primordialmente, en cada Estado, cuya principal razón de ser y obligación es proteger a su población. Pero si las autoridades nacionales no están dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no pueden hacerlo, se traslada a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para ayudar a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil. Cuando esos métodos parecen ser insuficientes, el Consejo de Seguridad, puede si lo exigen las circunstancias, decidir adoptar medidas al amparo de la Carta de las Naciones Unidas, incluso, si es necesario, medidas coercitivas» (pars. 134-135).

pulso por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de hecho en el Documento Final de la Cumbre Mundial³¹ consta su compromiso de «examinar y definir el concepto de seguridad humana» tras afirmar el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación y reconocer que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria³².

Cinco años después, la Asamblea General alude al primer debate oficial (20 y 21 de mayo de 2010), organizado por su Presidente, sobre el concepto de «seguridad humana», reconociendo la necesidad de proseguir el mismo a fin de alcanzar un acuerdo sobre la definición de este concepto y solicita al Secretario General que recabe la opinión de los Estados Miembros y le presente un informe en su sexagésimo sexto período de sesiones, además de tomar nota del informe presentado por el mismo, en marzo de 2010³³. Consecuentemente, en el próximo período ordinario de sesiones de la Asamblea General (2011) será cuando el Secretario General presentará el informe solicitado.

El Secretario General, en efecto, en marzo de 2010 presentó el Informe titulado «Seguridad Humana» en el que hace constar que en términos amplios, la seguridad humana abarca el derecho a una vida libre del temor, el derecho a una vida libre de miseria y el derecho a una vida digna. Precisa que esos derechos fundamentales están arraigados en los principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas y que también se reflejan en las numerosas iniciativas y actividades relacionadas con la seguridad humana emprendidas por los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y por las organizaciones intergubernamentales. Recuerda que si bien la seguridad humana no es algo nuevo, sin embargo, «solo cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el *Informe sobre Desarrollo Humano de 1994* se introdujo por primera vez la seguridad humana como un concepto individual». Alude a las distintas definiciones hasta el momento llevadas a efectos y sostiene que todas ellas tienen tres elementos esenciales en común³⁴. También considera que la promoción de la seguridad humana requiere instituciones sólidas y estables pues «los gobiernos mantienen la función primordial de establecer un sistema basado en normas en que las relaciones sociales se apoyen mutuamente, sean armoniosas y entrañen rendición de cuentas. En los casos en que las instituciones gubernamentales son débiles o están amenazadas, el concepto de seguridad humana propugna la atención a las causas básicas de esas deficiencias y ayuda a elaborar respuestas oportunas, selectivas y eficaces que aumenten la resiliencia de los gobiernos y de las personas. Ese enfoque no solo ayuda a reducir la inseguridad humana, sino que en última instancia fortalece la capacidad del Go-

³¹ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>

³² Doc. A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, par. 143.

³³ Resolución A/64/291, 27 de julio de 2010. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial.

³⁴ «En primer lugar, el concepto de seguridad humana ha surgido como una respuesta a las amenazas actuales y nuevas, que son múltiples, complejas e interrelacionadas y pueden adquirir dimensiones transnacionales. En segundo lugar, el concepto la seguridad humana exige un entendimiento más amplio de la seguridad en que la protección y el empoderamiento de las personas constituyen la base y la finalidad de la seguridad. En tercer lugar, la seguridad humana no implica el uso de la fuerza contra la soberanía de los Estados y su meta es integrar los objetivos de una vida libre del temor y la miseria y con dignidad mediante estrategias amplias, centradas en las personas, preventivas y adaptadas al contexto».

bierno y las instituciones locales y contribuye a una mayor seguridad nacional». En ese contexto, continua diciendo, «el concepto de seguridad humana, que abarca los diversos aspectos de la inseguridad y tiene en cuenta las funciones respectivas de las personas, las comunidades y los gobiernos» por lo que considera que la aplicación del concepto de seguridad humana refuerza «la estabilidad y la seguridad de ambos, así como de la comunidad internacional»³⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, y al margen del debate en Naciones Unidas sobre «seguridad humana» (siendo una de sus dimensiones la «seguridad ciudadana»), hay que tener presente que el Comité de Derechos Humanos³⁶, en tanto que es competente para controlar la aplicación del PIDCP, en su jurisprudencia se ha acercado al concepto «seguridad ciudadana», Observación General núm. 31 (2004)³⁷, en el marco de las obligaciones que asumen los Estados Partes en el PIDCP y a la que se hará referencia en un momento posterior.

1.3. Tanto los órganos principales (Asamblea General,³⁸ Consejo de Seguridad³⁹, Consejo Económico y Social⁴⁰ y Secretaría⁴¹), como subsidiarios (entre otros, Consejo de Derechos Humanos⁴², Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL⁴³) y Comisión de Desarrollo Social⁴⁴) se vienen ocupando de cuestiones relacionadas con la seguridad en sus diversas vertientes desde la perspectiva internacional. En este contexto no se puede obviar el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD⁴⁵) ya que el Informe sobre Desarrollo Humano (1994) lo dedica, como ha sido señalado, a las Nuevas dimensiones de la seguridad humana⁴⁶.

La Comisión sobre Seguridad Humana⁴⁷ fue establecida a propuesta del gobierno de Japón en 2001, respondiendo al llamamiento del Secretario General de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio⁴⁸ (2000) «para un mundo libre del temor y de la miseria» (no fue creado por Naciones Unidas⁴⁹, pero ha servido

³⁵ Doc. A/ 64/701, de 8 de marzo de 2010, pars. 4, 13-14 y 19-21.

³⁶ <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/index.htm>

³⁷ Doc. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/419/59/PDF/G0441959.pdf?OpenElement>.

³⁸ <http://www.un.org/es/ga/index.shtml>

³⁹ <http://www.un.org/spanish/docs/sc/>. El Consejo de Seguridad hace notar que el informe del Secretario General titulado Un concepto más amplio de la libertad. Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos (Doc. A/59/2005) aporta un marco político más amplio, desplazando la atención de la seguridad del Estado a la seguridad humana.

⁴⁰ <http://www.un.org/es/ecosoc/>

⁴¹ <http://www.un.org/es/mainbodies/secretariat/>

⁴² Órgano subsidiario de la Asamblea General que se ocupa de todas las cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

⁴³ Es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social y data de 1948, siendo una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile.

⁴⁴ Órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, que en el marco de sus funciones se viene ocupando de cuestiones relacionadas con la seguridad humana.

⁴⁵ <http://www.undp.org/spanish/>

⁴⁶ <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>

⁴⁷ <http://www.humansecurity-chs.org/>

⁴⁸ <http://www.un.org/spanish/milenio/summit.htm>

⁴⁹ Sus actividades fueron ejercidas gracias al apoyo del Gobierno de Japón y la La Fundación Rockefeller, el Banco Mundial, la Fundación Greentree, el Gobierno de Suecia, y el Centro Internacional de Intercambio (Japón) Internacional, y en estrecha colaboración con el Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas

de base para establecer un marco institucional en el seno de la Organización Mundial). En este contexto hay que tener presente que la mencionada Comisión en 2003 presentó su informe final sobre la «Seguridad Humana. Ahora»⁵⁰ y tras el mismo fue creado en Naciones Unidas (septiembre de 2004) el Consejo Asesor sobre Seguridad Humana⁵¹, a fin de llevar a cabo las recomendaciones de la citada Comisión y asesorar al Secretario General de las Naciones Unidas (este Consejo se ha reunido en siete ocasiones, la última en noviembre de 2008). En 2004 también ha sido creada Unidad de Seguridad Humana (dentro de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA⁵²) con el fin de integrar la seguridad humana en todas las actividades de las Naciones Unidas.

En el marco de los Procedimientos extra-convencionales de protección de derechos humanos, y más específicamente, en los Mandatos temáticos⁵³, podría considerarse que todos los Relatores ejercen sus funciones en el contexto de la seguridad humana, sin perjuicio de que algunos de ellos puedan estar más vinculados con la seguridad ciudadana en sentido estricto, entre otros, desaparición forzada de personas⁵⁴, ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias⁵⁵, personas internamente desplazadas⁵⁶, tortura,⁵⁷, etc.

Hay que tener asimismo presente a los órganos de los tratados de derechos humanos (Comités⁵⁸), entre los que resulta pertinente mencionar al Comité de Derechos Humanos, en tanto que el mismo es competente para controlar la aplicación del PIDCP.

1.4. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD⁵⁹) publica datos estadísticos, por países, de los homicidios dolosos perpetrados, siendo los datos facilitados entre 2003 y 2008 respecto de cada uno de los Estados miembros.

En relación con los Estados Iberoamericanos, el número menor corresponde a España y Portugal, seguidos de Argentina, Chile y Costa Rica, a continuación están Bolivia, Brasil, México y Nicaragua y en los índices superiores Colombia, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras y Venezuela⁶⁰.

Por su parte la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL⁶¹) tiene elaboradas estadísticas del mayor interés⁶², pero en las mismas no hay nada relativo a inseguridad ciudadana, ni desde la perspectiva subjetiva ni de la objetiva.

para el Desarrollo (PNUD) y Harvard Kennedy School of Government. Sus diversas actividades de investigación incluyen reuniones en el Asia Central, América Central y del Sur y África Occidental.

⁵⁰ http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.html

⁵¹ <http://ochaonline.un.org/ABHSandOutreach/tabid/2128/Default.aspx>

⁵² <http://ochaonline.un.org/TheHumanSecurityUnit/tabid/2212/Default.aspx>

⁵³ <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/themes.htm>

⁵⁴ <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/disappear/index.htm>

⁵⁵ <http://www2.ohchr.org/english/issues/executions/index.htm>

⁵⁶ <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/index.htm>

⁵⁷ <http://www2.ohchr.org/english/issues/torture/rapporteur/index.htm>

⁵⁸ <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

⁵⁹ <http://www.unodc.org/>

⁶⁰ <http://data.un.org/Data.aspx?d=UNODC&f=tableCode%3a1>

⁶¹ <http://www.eclac.org/>

⁶² <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>

En todo caso, la División de Desarrollo Social de la CEPAL en 1999 publicó un Informe sobre «Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa»⁶³.

Y ello sin perjuicio de los indicadores sobre derechos humanos (marco conceptual y metodológico) elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) a solicitud de los órganos de los Tratados (Comités)⁶⁴.

2. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

2.1. En la Observación General núm. 31⁶⁵ (2004), dedicada al marco de las obligaciones que asumen los Estados Partes por el PIDCP, el Comité de Derechos Humanos ha precisado que sólo se podrán cumplir plenamente las obligaciones positivas de garantizar los derechos reconocidos si protegen «a las personas, no sólo contra las violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto que cometan sus agentes, sino también contra los actos que cometan particulares o entidades y menoscaben el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto, en la medida en que puedan aplicarse entre particulares o entidades privadas». Sostiene asimismo que puede haber circunstancias en las que, por no haberse garantizado los derechos reconocidos en el Pacto como se dispone en el artículo 2, los Estados Parte infrinjan estos derechos permitiendo que particulares o entidades cometan tales actos o no adoptando las medidas apropiadas o no ejerciendo el cuidado debido para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño así causado». Y recuerda a los Estados «la relación existente entre las obligaciones positivas impuestas en virtud del artículo 2 y la necesidad de proporcionar recursos eficaces en caso de violarse lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 2». Aclarando que algunos artículos del PIDCP «especifican determinadas esferas en las que se imponen a los Estados Parte obligaciones positivas de ocuparse de las actividades de particulares o entidades. Por ejemplo, las garantías relativas a la vida privada que figuran en el artículo 17 han de estar consignadas en disposiciones legislativas. Está también implícito en el artículo 7 que los Estados Parte deben tomar medidas positivas para impedir que particulares o entidades inflijan torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes a las personas que estén en su poder. En las esferas relacionadas con los aspectos básicos de la vida corriente, entre ellos el trabajo y la vivienda, debe protegerse a los individuos contra la discriminación en el sentido del artículo 26»⁶⁶.

En definitiva, el Comité de Derechos Humanos precisa las obligaciones positivas y negativas de los Estados Partes en el PIDCP. Entre las medidas positivas están prevenir, castigar, investigar o reparar el daño causado, por lo que tales medidas están relacionadas con la seguridad ciudadana.

⁶³ <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4657/lcl1179e.pdf>

⁶⁴ <http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/framework.htm>

⁶⁵ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/419/59/PDF/G0441959.pdf?OpenElement>

⁶⁶ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, par. 8.

2.2. 2.1.1. El Código de Conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979)⁶⁷ dispone: «Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley⁶⁸ cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión» (art. 1) y en el desempeño de sus tareas «respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas»⁶⁹ (art. 2).

Es cierto que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley «podrán usar la fuerza» pero sólo cuando «sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas»⁷⁰ (art. 3). Para dicha situación, así cuando la misma conduzca al empleo de armas de fuego, hay que estar a lo previsto en los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1990)⁷¹, que establece disposiciones generales aplicables a los gobiernos y a las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley (Princ. 1-8), así como específicas (Princ. 9-11) y otras relacionadas con diversas actividades, entre ellas, en caso de reuniones ilícitas (Princ. 12-14).

⁶⁷ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/codigo.htm>

⁶⁸ Comentario: a) La expresión «funcionarios encargados de hacer cumplir la ley» incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. b) En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios. c) En el servicio a la comunidad se procura incluir especialmente la prestación de servicios de asistencia a los miembros de la comunidad que, por razones personales, económicas, sociales o emergencias de otra índole, necesitan ayuda inmediata. d) Esta disposición obedece al propósito de abarcar no solamente todos los actos violentos, de depredación y nocivos, sino también toda la gama de prohibiciones previstas en la legislación penal. Se extiende, además, a la conducta de personas que no pueden incurrir en responsabilidad penal.

⁶⁹ Comentario: a) Los derechos humanos de que se trata están determinados y protegidos por el derecho nacional y el internacional. Entre los instrumentos internacionales pertinentes están la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares.

⁷⁰ Comentario: a) En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser excepcional; si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites. b) El derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad. Debe entenderse que esos principios nacionales de proporcionalidad han de ser respetados en la interpretación de esta disposición. En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr. c) El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.

⁷¹ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/fuerza.htm>

También dispone el Código de Conducta que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán «infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes»⁷² (art. 5).

Con posterioridad al Código de Conducta ha sido adoptado los Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otras formas o tratos crueles, inhumanos y degradantes (2000)⁷³, que contiene sólo seis principios, pero todos ellos de gran relevancia, algunos de los cuales ya aparecen citados en la Convención contra la Tortura de 1984⁷⁴, y otros tienen carácter novedosos desde el punto de vista normativo, sin perjuicio de que la mayoría estén fundados en la jurisprudencia internacional⁷⁵. De hecho, en relación con la investigación de la tortura y otras formas de malos tratos, a la que hace referencia los mencionados Principios, hay que tener presente las «observaciones finales» del Comité de Derechos Humanos y del Comité contra la Tortura, así como la Observación General núm. 20 (1992)⁷⁶ del primero de los Comités en tanto que la misma está dedicada

⁷² Comentario: a) Esta prohibición dimana de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General, y en la que se estipula que: «[Todo acto de esa naturaleza], constituye una ofensa a la dignidad humana y será condenado como violación de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos [y otros instrumentos internacionales de derechos humanos].» b) En la Declaración se define la tortura de la siguiente manera: «[...] se entenderá por tortura todo acto por el cual el funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que haya cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán torturas las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.» c) El término «tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes» no ha sido definido por la Asamblea General, pero deberá interpretarse que extiende la protección más amplia posible contra todo abuso, sea físico o mental.

⁷³ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/investigacion.htm>

⁷⁴ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>

⁷⁵ En todo caso, se destacan los siguientes principios: a) Aclarar los hechos y establecer y reconocer la responsabilidad de las personas o los Estados ante las víctimas y sus familias; b) Determinar las medidas necesarias para impedir que se repitan estos actos; c) Facilitar el procesamiento y, cuando convenga, el castigo mediante sanciones disciplinarias de las personas cuya responsabilidad se haya determinado en la investigación, y demostrar la necesidad de que el Estado ofrezca plena reparación, incluida una indemnización financiera justa y adecuada, así como los medios para obtener atención médica y rehabilitación (Princ. 1). Los Estados velarán por que se investiguen con prontitud y efectividad las quejas o denuncias de torturas o malos tratos. Incluso cuando no exista denuncia expresa, deberá iniciarse una investigación si existen otros indicios de que puede haberse cometido un acto de tortura o malos tratos. La autoridad investigadora tendrá poderes para obtener toda la información necesaria para la investigación y estará obligada a hacerlo, a cuyos efectos podrá citar a testigos, incluso a los funcionarios presuntamente implicados, y ordenar la presentación de pruebas. Los peritos médicos que participen en la investigación de torturas o malos tratos se conducirán en todo momento conforme a las normas éticas más estrictas y, en particular, obtendrán el libre consentimiento de la persona antes de examinarla. El reconocimiento deberá respetar las normas establecidas por la práctica médica (Princ. 2 y 6).

⁷⁶ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/38/PDF/G0842238.pdf?OpenElement>

a tales actos en el marco del artículo 7 del PIDCP. Y respecto a la cuestión de los peritos médicos y demás personal sanitario, no se puede obviar lo establecido en los Principio de ética médica (1982)⁷⁷, que hizo suyo la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁷⁸.

Retomando de nuevo el Código de Conducta hay que tener presente que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley «no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán»⁷⁹ (art. 7) y cuando «tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas»⁸⁰ (art. 8).

Asimismo hay que tener presente la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia de las víctimas de delito y abuso de poder (1985)⁸¹, a la que se hará referencia posteriormente, junto con los Principios y directrices adoptados en el nuevo milenio sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las

⁷⁷ <http://www.bioetica.uchile.cl/doc/etmed.htm>

⁷⁸ <http://www.dpi.bioetica.org/legisdpi/oms2.htm>

⁷⁹ Comentario: a) Cualquier acto de corrupción, lo mismo que cualquier otro abuso de autoridad, es incompatible con la profesión de funcionario encargado de hacer cumplir la ley. Debe aplicarse la ley con todo rigor a cualquier funcionario encargado de hacerla cumplir que cometa un acto de corrupción, ya que los gobiernos no pueden pretender hacer cumplir la ley a sus ciudadanos si no pueden, o no quieren, aplicarla contra sus propios agentes y en sus propios organismos. b) Si bien la definición de corrupción deberá estar sujeta al derecho nacional, debe entenderse que abarca tanto la comisión u omisión de un acto por parte del responsable, en el desempeño de sus funciones o con motivo de éstas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de éstos una vez realizado u omitido el acto. c) Debe entenderse que la expresión «acto de corrupción» anteriormente mencionada abarca la tentativa de corrupción.

⁸⁰ Comentario: a) El presente Código se aplicará en todos los casos en que se haya incorporado a la legislación o la práctica nacionales. Si la legislación o la práctica contienen disposiciones más estrictas que las del presente Código, se aplicarán esas disposiciones más estrictas. b) El artículo tiene por objeto mantener el equilibrio entre la necesidad de que haya disciplina interna en el organismo del que dependa principalmente la seguridad pública, por una parte, y la de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos básicos, por otra. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley informarán de las violaciones a sus superiores inmediatos y sólo adoptarán otras medidas legítimas sin respetar la escala jerárquica si no se dispone de otras posibilidades de rectificación o si éstas no son eficaces. Se entiende que no se aplicarán sanciones administrativas ni de otro tipo a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por haber informado de que ha ocurrido o va a ocurrir una violación del presente Código. c) El término «autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas» se refiere a toda autoridad o todo organismo existente con arreglo a la legislación nacional, ya forme parte del órgano de cumplimiento de la ley o sea independiente de éste, que tenga facultades estatutarias, consuetudinarias o de otra índole para examinar reclamaciones y denuncias de violaciones dentro del ámbito del presente Código. d) En algunos países puede considerarse que los medios de información para las masas cumplen funciones de control análogas a las descritas en el inciso c supra. En consecuencia, podría estar justificado que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como último recurso y con arreglo a las leyes y costumbres de su país y a las disposiciones del artículo 4 del presente Código, señalaran las violaciones a la atención de la opinión pública a través de los medios de información para las masas. e) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que observen las disposiciones del presente Código merecen el respeto, el apoyo total y la colaboración de la comunidad y del organismo de ejecución de la ley en que prestan sus servicios, así como de los demás funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

⁸¹ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/delitos.htm>

normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves de derecho internacional humanitario a interponer recursos y a obtener reparaciones (2005)⁸².

2.1.2. Mientras que la seguridad dispensada por los Gobiernos está reglamentada por Naciones Unidas a través del Código de Conducta y de los Principios básicos citados, así como en otras normas internacionales, la situación es distinta tratándose de la seguridad dispensada por empresas privadas.

A pesar de ello no se puede obviar que de esta cuestión se está ocupando el Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación⁸³. Este Grupo de Trabajo fue establecido en julio de 2005, conforme a la resolución 2005/2 de la extinta Comisión de Derechos Humanos. El Grupo de Trabajo conduce sus actividades en conformidad con los estándares internacionales relevantes expuestos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y según los instrumentos pertinentes tales como la Convención Internacional de 1989 contra el reclutamiento, la utilización, la financiación, y el entrenamiento de los mercenarios.

En diciembre de 2005, el Grupo de Trabajo presentó su primer Informe ante la extinta Comisión de Derechos Humanos⁸⁴. En el mismo hizo constar que su labor la centraría, en principio, en dos cuestiones sustantivas: la primera, relacionada con el Estado como primer detentador del monopolio del uso de la fuerza y cuestiones conexas como la soberanía y la responsabilidad de los Estados de proteger los derechos humanos y velar por que todos los agentes respeten estos derechos humanos; y, la segunda, con los acuerdos gubernamentales por los que se confiere a las empresas privadas militares y de seguridad y a sus empleados inmunidad por las violaciones de los derechos humanos. En su segundo Informe, presentado en febrero de 2007 (en esta ocasión, ya ante el nuevo Consejo de Derechos Humanos), el Grupo de Trabajo se ocupa tanto de las «empresas militares privadas» (EMP) como de las «empresas de seguridad privadas» (ESP) y realiza varias recomendaciones a los Estados a este respecto⁸⁵. En el Informe presentado en 2008, el Grupo de Trabajo prevé que «organizará una consulta gubernamental con los representantes

⁸² <http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm>

⁸³ <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/mercenaries/index.htm>

⁸⁴ Doc. E/CN.4/2006/11, 23 de diciembre de 2005. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/168/19/PDF/G0516819.pdf?OpenElement>

⁸⁵ Insta a los Estados a la ratificación (por los Estados que aún no lo han hecho) de la Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios (vigente desde 2001) y a no conceder a esas empresas y a sus empleados una inmunidad general, que conlleve una impunidad efectiva. Asimismo recomienda a los Estados que se inicie urgentemente un proceso para determinar el futuro del monopolio del uso de la fuerza, por parte de los Estados, y sugiere un proceso de mesas redondas preparatorias regionales durante 2007 que conduzca a la celebración de una mesa redonda mundial en 2008; que se establezcan umbrales de actividades permisibles, se mejoren los reglamentos y se vigile a las EMP/ESP en el ámbito nacional, entre otras cosas mediante el establecimiento de sistemas reglamentarios de registro y licencia de esas empresas y de sus trabajadores. En esa reglamentación se deberían establecer las condiciones mínimas para la transparencia y la rendición de cuentas de las empresas, la selección y la investigación del personal, así como un sistema de control que incluya la supervisión parlamentaria; y que se incluyan aspectos de derechos humanos en los programas de educación y entrenamiento que se ofrecen al personal de las EMP/ESP, en particular sobre el derecho internacional humanitario, la legislación internacional en materia de derechos humanos, y las normas de las Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza. Doc. A/HRC/4/42, 7 de febrero de 2007, par. 76. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/42/PDF/G0710642.pdf?OpenElement>

de los Estados de América Latina y el Caribe en la Ciudad de Panamá, por invitación de la Oficina Regional para América Central y el Caribe del ACNUDH»⁸⁶.

Hasta el presente el Grupo de Trabajo ha llevado a efecto consultas regionales en América Latina y Caribe⁸⁷ (en 2008); Europa Central y Asia Central⁸⁸ (en 2009); en Europa Occidental y otros Estados⁸⁹, en África⁹⁰ y en Asia y Pacífico⁹¹ (en 2010). Lo cierto es que misiones en países han sido realizadas por el Grupo de Trabajo en diversos Estados de distintas latitudes⁹², sin perjuicio de que la mayoría de ellas se hayan centrado en las Américas (ha sido objeto de «misión» Ecuador⁹³ y Honduras⁹⁴ en 2007; Chile⁹⁵ y Perú⁹⁶ en 2008; y Estados Unidos de América⁹⁷ en 2010).

⁸⁶ La finalidad de esta consulta, precisa el Informe, «es obtener una perspectiva regional de las actuales prácticas de las EMP/ESP que reclutan personal para intervenir en conflictos armados y examinar las medidas que han tomado los Estados para reglamentar y supervisar las actividades de esas empresas. Se tratará también de desarrollar opciones de reglamentación y prácticas idóneas para garantizar que las actividades de las EMP/ESP sean conformes a las normas internacionales de los derechos humanos». Aclara el Informe que la mencionada consulta informativa proyectada «será un primer paso para materializar la propuesta del Grupo de Trabajo de convocar una mesa redonda de alto nivel para examinar el papel fundamental del Estado como titular del monopolio del uso de la fuerza». Además, el Grupo de Trabajo prevé, si dispone de los recursos necesarios, «organizar dos consultas gubernamentales adicionales en 2008 y otras dos en 2009, similares a la que se van a convocar para la región de América Latina y el Caribe en Panamá, a fin de presentar a la mesa redonda de Estados de alto nivel, que se convocará con el patrocinio de las Naciones Unidas, una visión mundial de los nuevos problemas, manifestaciones y tendencias de las actividades de mercenarios y sus consecuencias para los derechos humanos, que incluirá las opiniones regionales de los Estados de las cinco regiones». En sus conclusiones el Grupo de Trabajo pone de manifiesto diversas preocupaciones, entre otras, «el bajo nivel de ratificaciones y adhesiones a la Convención Internacional [contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios a pesar de que el mismo] es un instrumento importante de ámbito internacional que promueve el control de los Estados en la subcontratación de funciones relativas al uso de la fuerza»; y la «ausencia de una reglamentación regional o nacional de las EMP/ESP, que actúan frecuentemente sin una supervisión efectiva y sin la obligación de rendir cuentas»; y que parece continuar la práctica de que «las EMP/ESP siguen contratando a antiguos militares y ex policías a los que emplean como 'guardias de seguridad'». Y realiza diversas recomendaciones, tanto a las Organizaciones Internacionales regionales, como a los Estados, toda ellas, del máximo interés, sin perjuicio de que algunas relacionadas con los Estados no es más que una reiteración de las recomendaciones formuladas anteriormente, sin perjuicio de que la última recomendación está dirigida al Consejo de Derechos Humanos al que pide «que apoye las actividades propuestas por el Grupo de Trabajo incluyéndolas en una resolución pertinente. A/HRC/7/7, 9 de enero de 2008, par. 54, 55 y 60. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/100/78/PDF/G0810078.pdf?OpenElement>

⁸⁷ Doc. A/HRC/7/7/Add.5, 5 de marzo de 2008. <http://daccess-ods.un.org/TMP/5462821.72203064.html>

⁸⁸ Doc. A/HRC/10/14/Add.3, 26 de febrero de 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/114/96/PDF/G0911496.pdf?OpenElement>

⁸⁹ Doc. A/HRC/15/25/Add.6, 5 de julio de 2010. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/149/31/PDF/G1014931.pdf?OpenElement>

⁹⁰ Doc. A/HRC/15/25/Add.5, 2 junio de 2010. <http://daccess-ods.un.org/TMP/7249082.html>

⁹¹ Doc. A/HRC/15/25/Add.4, 1 de abril de 2010. <http://daccess-ods.un.org/TMP/4074100.html>

⁹² Fiji (2008), Gran Bretaña e Irlanda del Norte (2009) y en Afganistán (2010). http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?m=152&t=9

⁹³ Doc. A/HRC/4/42/Add.2, 23 de febrero de 2007. <http://daccess-ods.un.org/TMP/2160048.63381386.html>

⁹⁴ Doc. A/HRC/4/42/Add.1, 20 de febrero de 2007. <http://daccess-ods.un.org/TMP/2507493.49594116.html>

⁹⁵ Doc. A/HRC/7/7/Add.4, 4 de febrero de 2008. <http://daccess-ods.un.org/TMP/4743187.72554398.html>

⁹⁶ Doc. A/HRC/7/7/Add.2, 4 de febrero de 2008. <http://daccess-ods.un.org/TMP/7046843.17111969.html>

⁹⁷ Doc. A/HRC/15/25/Add.3, 15 de junio de 2010. <http://daccess-ods.un.org/TMP/9497987.html>

Asimismo hay que tener presente que en su Informe de 2009, el Grupo de Trabajo realiza algunas recomendaciones del mayor interés a los Gobiernos⁹⁸, a la vez que expresa su preocupación por diversas cuestiones⁹⁹ y pone de manifiesto que ha procedido a elaborar el proyecto «de una posible nueva convención internacional sobre la reglamentación, supervisión y vigilancia de las empresas militares y de seguridad privadas antes mencionado» y que siguiendo las indicaciones del Consejo de Derechos Humanos, por conducto de la OACNUDH, «pondrá en conocimiento de los Estados Miembros este proyecto de convención y les solicitará sus comentarios sobre su contenido y alcance¹⁰⁰. En el último Informe presentado (2010), el Grupo de Trabajo, realiza una serie de recomendaciones, en la mayoría de los casos, reiterando otras previas, aunque también incluye recomendaciones relacionadas con el proyecto de convención que presenta¹⁰¹. En efecto, como Anexo incluye el «proyecto» en relación con el Tratado propuesto (citado en el Informe anterior), con un total de cuarenta y ocho artículos. Si el proyecto llegara a transformarse en realidad, significaría un paso de la mayor trascendencia en todo lo relacionado a las empresas de seguridad privadas que pueden ejercer sus funciones siempre y cuando no sean inherentes a la de los Estados (que son titulares del monopolio del uso de la fuerza). De hecho, los Estados serán responsables de imponer sanciones penales, civiles y/o administrativas a los infractores de lo previsto en el proyecto de la convención y de proporcionar reparación a las víctimas.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Desde la perspectiva del Derecho Internacional universal, nada que comentar, salvo lo señalado previamente, por un lado, los esfuerzos en Naciones Unidas para definir el concepto «seguridad humana» y, por otro, el apoyo que la Organización Mundial está brindando a los países de América Latina en el debate sobre «seguridad ciudadana».

4 LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

4.1. En el ámbito internacional universal, la «seguridad ciudadana», como ha sido señalado, al menos en los momentos presentes, constituye una dimensión de la

⁹⁸ A estos efectos cabe mencionar que realiza recomendaciones a los Gobiernos para que establezcan «mecanismos nacionales e internacionales para vigilar los abusos y las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y asegurar que las víctimas reciban reparaciones adecuadas», e insta a los Gobiernos «a rescindir todos los acuerdos existentes que confieren inmunidad judicial a las empresas militares y de seguridad privadas en caso de delitos penales y violaciones de los derechos humanos» y a la existencia de un mecanismo para la presentación de quejas abierto a particulares, tanto a nivel interno como internacional.

⁹⁹ Expresa su preocupación por que «el alcance y las características de los contratos concedidos a las empresas militares y de seguridad privadas no se sometan a un examen efectivo parlamentario y público, habida cuenta de la falta de transparencia respecto del tipo de acuerdos contractuales concertados entre los gobiernos y esas empresas» por lo que pide «mayor transparencia y libertad de información sobre el número de empresas militares y de seguridad privadas».

¹⁰⁰ Doc. A/64/311, 20 de agosto de 2009, par. 61, 62, 64 y 65. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/488/01/PDF/N0948801.pdf?OpenElement>

¹⁰¹ Doc. A/ HRC/15/25, 5 de julio de 2010, par. 89-93. <http://daccess-ods.un.org/TMP/5343828.20129395.html>

«seguridad humana», cuya definición está debatiéndose. En todo caso, lo máximo que se pueden considerar es que la seguridad humana (y la seguridad ciudadana) son derechos emergentes, por lo que hablar de exigibilidad como derecho autónomo resulta complejo.

A pesar de ello, de conformidad con la DUDH toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad» (art. 3), lo que queda reafirmado en términos jurídicos en el PIDCP que reconoce que todo individuo «tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales» (art. 9.1). Es cierto que ambos instrumentos hacen referencia a la seguridad a nivel individual, pero es un derecho (individual) que tienen las personas que forman las colectividades. Por consiguiente, si en el concepto «seguridad» al que se refieren ambos instrumentos pudiera afirmarse que queda integrada la «seguridad ciudadana», concepto que por lo demás debería interpretarse tanto en su dimensión individual como colectiva (así se deduce de las aproximaciones al concepto en Naciones Unidas sobre «seguridad humana» y de la llevada a efectos por la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos sobre «seguridad ciudadana»), la «seguridad ciudadana», de conformidad con el PIDCP, podría considerarse como un derecho exigible por conexidad, esto es, en virtud del artículo 2.3 que establece la obligación de los Estados de establecer un recurso interno (efectivo) a favor de la presunta víctima de violaciones de los derechos reconocidos.

Sin perjuicio de lo anterior, el derecho a la «seguridad ciudadana» (al igual que la «seguridad humana»), en cuanto a los elementos que integra (este derecho síntesis) se puede considerar que está derivado de otros derechos, en cuyo caso la exigibilidad brindada por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos resulta indiscutible, derechos a los que se harán referencia a continuación.

Tanto desde el punto de vista interno como internacional, la «seguridad ciudadana» puede derivarse de determinados derechos, entre otros, el derecho a la vida, derecho a la integridad, derecho a la protección judicial, derecho a la propiedad, sin que ello deba considerarse que agota el catálogo de los derechos implicados, por ejemplo, no se debería obviar el derecho a no ser sometido a formas contemporáneas de esclavitud, a no ser objeto de trata, etc. En todo caso, desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es pertinente abordarlo desde el punto de vista de las obligaciones generales de los Estados, a cuyos efectos el PIDCP constituye un paradigma de vital importancia.

De conformidad con el PIDCP, los Estados Partes se comprometen a «respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social» (art. 2.1). Consecuentemente, sobre todos los derechos reconocidos en el mencionado instrumento convencional recae esta obligación general, por lo que aquellos que conformen la «seguridad ciudadana», de forma directa, indirecta o transversal, quedan incluidos en el contenido de dicha obligación, esto es, respetar y hacer respetar (garantizar) los derechos reconocidos a favor de toda persona, esto es, no sólo a favor de sus nacionales, sino también de los extranjeros (nacionales de terceros países, tengan o no el estatuto de refugiados) y de los apátridas.

Los Estados Partes también se comprometen, «a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter»

(art. 2.1). Por tanto, todas aquellas medidas que sean favorables para hacer realidad la «seguridad ciudadana» y que tengan su fundamento en algunos de los derechos reconocidos en el PIDCP, deberían ser adoptadas, so pena de incurrir el Estado en responsabilidad internacional. No se puede obviar que de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹⁰² (1969), ningún Estado puede invocar su Derecho interno como causa de justificación del incumplimiento de una obligación internacional (art. 27), lo que ha sido afirmado por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General núm. 31, haciéndolo extensible a las prácticas internas, es decir, éstas tampoco pueden invocarse como causa de justificación.

Las obligaciones generales señaladas no son las únicas que asumen los Estados Partes, pues de conformidad con el PIDCP, también se comprometen a garantizar un recurso interno efectivo a las víctimas de violaciones de los derechos reconocidos (art. 2.3), obligación que será desarrollada en el contexto de las garantías.

4.2. Hasta el momento presente el reconocimiento del «derecho a la verdad», como derecho autónomo, es la excepción y no la regla general, sin perjuicio de que se está configurando un *corpus* en la materia a través de ciertas normas convencionales, resoluciones internacionales y de la jurisprudencia internacional que podrían llegar a cristalizar una norma de Derecho Internacional consuetudinario.

A nivel convencional, las primeras aproximaciones al derecho a la verdad se encuentran (al margen de las Naciones Unidas) en los Convenios de Ginebra de 1949 y, en concreto, en el III Convenio relativo al trato debido a los prisioneros de guerra¹⁰³ (art. 122) y en el IV Convenio relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra¹⁰⁴ (arts. 16 y 17), aunque la mayor aproximación se produce a través del Protocolo I¹⁰⁵ (1977) a los mencionados Convenios de Ginebra de 1949 que establece que todas las actividades que lleven a efecto las Partes «deberán estar motivadas ante todo por el derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros» (art. 32), centrándose a continuación en los desaparecidos (art. 33) y en las personas fallecidas (art. 34).

Centrándonos en Naciones Unidas, el primer tratado internacional que reconoce el derecho a la verdad es Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas¹⁰⁶ (2006), que aún no ha entrado en vigor. En la misma se afirma el derecho de la víctima «a conocer la verdad sobre las circunstancias de una desaparición forzada y la suerte de la persona desaparecida, así como el respeto del derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones a este fin» (Preámbulo), estableciendo que: «Cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Cada Estado Parte tomará las medidas adecuadas a este respecto» y también adoptarán todas las medidas apropiadas «para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución

¹⁰² <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>

¹⁰³ http://www2.ohchr.org/spanish/law/convenio_ginebra.htm

¹⁰⁴ http://www2.ohchr.org/spanish/law/personas_civiles.htm

¹⁰⁵ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/protocolo1.htm>

¹⁰⁶ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/disappearance-convention.htm>

de sus restos» (art. 24.2 y 3). Entendiéndose por víctima «la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada» (art. 24.1).

Entre 1977 (año en el que se adoptó el I Protocolo a los Convenios de Ginebra de 1949) y 2006 (en el que se adoptó la mencionada Convención sobre desaparición forzada de personas), ha habido a nivel internacional (universal y regional) aportaciones importantes en relación con el derecho a la verdad¹⁰⁷ aunque en estos momentos sólo se harán referencia, a título de ejemplo, a algunas del ámbito universal, Naciones Unidas.

Acudiendo a la jurisprudencia internacional resulta pertinente la Comunicación No. 107/1981 relacionada con una desaparición (caso *Quintero c. Uruguay*) resuelta por el Comité de Derecho Humanos en 1983¹⁰⁸, en la que la autora de la comunicación era la madre de la víctima desaparecida que había alegado que ella también era víctima de una violación del artículo 7 (tortura psicológica porque no sabía el paradero de su hija) habiendo dado una amplia descripción de sus sufrimientos. El Comité expresó que comprendía el profundo pesar y la angustia que padecía la madre por la desaparición de su hija y por la continua incertidumbre sobre la suerte y paradero de esta última. Y de forma resuelta sostuvo que la «autora» tenía «derecho a saber lo que le había sucedido a su hija», por que reconoció que la madre de la desaparecida era también víctima de una violación del PIDCP. En definitiva, el Comité afirma el derecho a la verdad que asiste a la madre de la desaparecida, a pesar de que de forma expresa no aluda al mismo.

En el plano normativo no convencional, en 1992 se adopta la Declaración para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, que establece la obligación de los Estados de investigar los hechos (art. 13), juzgar a los responsables (art. 14), reconociendo por lo demás a las víctimas y a sus familiares el derecho de reparación y a una indemnización adecuada (art. 19), pero no reconoce de forma expresa el derecho a la verdad (o el derecho a saber) a las víctimas ni a sus familiares, sin perjuicio de que los Estados estén obligados a informar de los resultados de la investigación a todas las partes interesadas, «a su solicitud, a menos que con ello se obstaculice la instrucción de causa penal en curso» (art. 13.4).

Más de una década después, en 2005, fueron adoptados los Principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones¹⁰⁹ que entre las medidas de reparación queda comprendida la *satisfacción*, que incluye «la veri-

¹⁰⁷ En el informe presentado por la OACNUDH (2006), a solicitud de la extinta Comisión de Derechos Humanos (2005), quedan relatados los (escasos) antecedentes normativos y los (mayoritarios) jurisprudenciales a nivel internacional (tanto universales como regionales), así como a ciertos antecedentes internos jurisprudenciales y las Comisiones de la Verdad bajo el título «base jurídica e histórica del derecho a la verdad». Doc. E/CN.4/2006/91, de 9 de enero de 2006, pars. 4-32.

¹⁰⁸ En relación con la desaparición el Comité de Derechos humanos resolvió que la información que tenía ante sí revelaba incumplimientos de los artículos 7, 9 y 10 (par. 1) del PIDCP y llegó a la conclusión de que la responsabilidad por la desaparición de Elena Quinteros incumbía a las autoridades del Uruguay y que el Estado Parte debía tomar medidas inmediatas y eficaces a fin de: i) establecer la suerte que había corrido Elena Quinteros desde el 28 de junio de 1976 y asegurar su liberación; ii) castigar a toda persona que resultase culpable de su desaparición y malos tratos; iii) pagar una indemnización por los agravios sufridos; y iv) garantizar que no ocurran violaciones similares en el futuro.

¹⁰⁹ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm>

ficación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad» (Princ. 22.b), reconociendo a las víctimas y sus representantes el derecho «a solicitar y obtener información sobre las causas de su victimización y sobre las causas y condiciones de las violaciones (...), así como conocer la verdad acerca de esas violaciones», correspondiendo a los Estados arbitrar los medios pertinentes a tales efectos e informar «al público en general, y en particular a las víctimas» (Princ. 24).

En el mismo año en que se adoptaron los mencionados Principios y directrices básicos por la Asamblea General, la extinta Comisión de Derechos Humanos (resolución 2005/66) dio un paso de la mayor trascendencia al *reconocer* «la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos», por lo que *pedió* a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) que «prepare un estudio sobre el derecho a la verdad en el que figure información sobre los fundamentos, el alcance y el significado de ese derecho en el derecho internacional» e *invitó* a los Relatores Especiales y otros órganos que estaban bajo su control que «tengan en cuenta, según proceda, la cuestión del derecho a la verdad». Y aunque decidió seguir ocupándose de dicha cuestión en su siguiente periodo de sesiones (2006), dado que dicho año fue el último de su existencia, esta cuestión ha sido retomada por el Consejo de Derechos Humanos¹¹⁰.

La OACNUDH presentó (2006) el informe solicitado por la Comisión de Derechos Humanos en el que se ocupa del ámbito de aplicación material del derecho a la verdad a cuyos efectos precisa que si bien inicialmente estaba vinculado a las desapariciones forzadas de personas, en la actualidad queda incluidas las violaciones graves de derechos humanos¹¹¹, afirmando que la titularidad de este derecho es de las víctimas y de sus familiares, aunque reconoce que el derecho a la verdad, sobre la base de la jurisprudencia internacional, tiene una doble dimensión: individual y colectiva¹¹².

Sostiene que el derecho a la verdad consiste en el derecho a solicitar y a obtener información sobre las causas que dan lugar al trato injusto que recibe la víctima; las causas y condiciones relativas a las violaciones manifiestas de las normas interna-

¹¹⁰ A solicitud del Consejo de Derechos Humanos, la OACNUDH ha presentado dos informes: el primero solicitado mediante la decisión 2/5, presentado en 2007 en el que se limita a aludir a la naturaleza y contenido del derecho a la verdad, pero sin profundizar, de hecho el informe, como solicitó el Consejo, se centra en seguimiento del estudio sobre el derecho a la verdad, que comprende las mejores prácticas nacionales e internacionales, y en particular las medidas legislativas, administrativas o de otra índole, así como los aspectos individuales y sociales de este derecho, teniendo en cuenta los puntos de vista de los Estados y de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes. El informe se centra fundamentalmente en el vínculo del derecho a la verdad con otros derechos y obligaciones del Estado y en los mecanismos institucionales y en las medidas a favor del derecho a la verdad, y en el marco de las medidas se ocupa de las destinadas a la preservación de los archivos sobre violaciones de los derechos humanos y al acceso a éstos (Doc. A/HRC/5/7, de 7 de junio de 2007). Y dado que las medidas destinadas a la preservación de archivos constituyen una cuestión que necesita ser desarrollada, el Consejo de Derechos Humanos mediante resolución 9/11 solicitó un segundo informe indicándole a la OACNUDH que se ocupara de esta cuestión. A tales efectos ha sido presentado el informe (2009) en el que se centra en dos cuestiones relacionadas con la efectividad del derecho a la verdad: prácticas relacionadas con los archivos y los expedientes de violaciones manifiestas de los derechos humanos; y protección de los testigos y otras personas que tomen parte en juicios por violaciones manifiestas de los derechos humanos (Doc. A/HRC/12/19, de 2 de agosto de 2009).

¹¹¹ Doc. E/CN.4/2006/91, de 9 de enero de 2006, pars. 33-34.

¹¹² *Ibidem*, par. 35-37.

cionales de derechos humanos y las infracciones graves del derecho internacional humanitario; los progresos y resultados de la investigación; las circunstancias y los motivos por los que se perpetraron los hechos delictivos en el derecho internacional y las violaciones manifiestas de los derechos humanos; las circunstancias en que se produjeron las violaciones; en caso de fallecimiento, desaparición o desaparición forzada, la suerte y el paradero de las víctimas; y la identidad de los autores¹¹³.

Refiriéndose a la naturaleza del derecho a la verdad hace notar que tanto a nivel normativo como jurisprudencial se considera un «derecho inalienable» que está estrechamente relacionado con los siguientes derechos: derecho a un recurso efectivo, derecho protección jurídica y judicial, derecho a una vida familiar, derecho a una investigación eficaz, derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial, y derecho a obtener reparación. Y dado que el derecho a la verdad está relacionado con la obligación de los Estados de llevar a cabo una investigación eficaz, «las leyes de amnistía y medidas similares que impiden la investigación y/o el enjuiciamiento de los autores de violaciones de los derechos humanos pueden vulnerar el derecho a la verdad» toda vez que el derecho a la verdad queda ignorado cuando lo que prospera es la impunidad¹¹⁴.

En este contexto considera que son los tribunales penales (internacionales y nacionales) los que pueden hacer efectivo el derecho la verdad, y aunque señala que las Comisiones de la Verdad han desempeñado un importante papel en la promoción de la justicia, el descubrimiento de la verdad, la propuesta de medios de reparación y la recomendación de reformas para las instituciones abusivas, precisa que la experiencia demuestra que a menudo esas comisiones están sujetas a diversas restricciones debido a los límites que se imponen a su mandato en relación con los plazos de investigación, su ámbito de actuación y la duración de la propia comisión. Por ello considera que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) pueden resultar de gran ayuda para garantizar el disfrute del derecho a la verdad por parte de las víctimas, sus familiares y la sociedad. Mediante sus investigaciones de esclarecimiento de los hechos y la elaboración de informes públicos, en relación con casos particulares y, más en general, con prácticas que vulneran los derechos humanos, esas instituciones contribuyen a que salga a la luz la verdad, a las vez que hace referencia a otras instituciones¹¹⁵. Y tras formular sus conclusiones recomienda que se sigan examinando el contenido y el ámbito de aplicación del derecho a la verdad pues ello permitirá seguir estudiando a fondo los aspectos individuales y sociales de este derecho¹¹⁶.

Sobre la base de lo anterior, el derecho a la verdad se configura como un derecho autónomo e inalienable, aunque estrechamente relacionado con otros derechos y que por lo demás queda en el marco de la obligación de los Estados de respetar y hacer respetar (garantizar) los derechos reconocidos. Por ello se puede considerar que el derecho a la verdad también está relacionado con el derecho emergente a la

¹¹³ Sobre la identidad de los autores, precisa que si el derecho a la verdad se examina en el marco de los procedimientos judiciales o tras la determinación de la responsabilidad penal por parte de un tribunal, no existe conflicto alguno entre el derecho a la verdad y el principio de la presunción de inocencia. Sin embargo, pueden surgir problemas si los autores se identifican en el marco de un mecanismo extrajudicial, como puede ser una comisión de la verdad, ya que no todos los procesos de búsqueda de la verdad aplican las debidas garantías procesales. *Ibidem*, par. 38-40.

¹¹⁴ *Ibidem*, par. 41-46.

¹¹⁵ *Ibidem*, par. 47-54.

¹¹⁶ *Ibidem*, par. 62.

«seguridad ciudadana» para combatir la inseguridad ciudadana por dos motivos: por un lado, porque el derecho a la verdad puede constituir un aporte importante para que hechos similares no se repitan en el futuro, en definitiva, para evitar inseguridades ciudadana y, de otro, porque si el derecho a la verdad constituye un instrumento valioso para luchar contra la impunidad, los autores de la inseguridad ciudadana (ya sean privados o funcionarios públicos) serán sometidos a la acción de la justicia.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

5.1. En este contexto hay que tener presente aquellas garantías previstas en Derecho Internacional a ser dispensadas directamente por los Estados, de aquellas otras que serán dispensadas por los órganos internacionales (judiciales o de otra naturales).

5.1.1. De conformidad con la DUDH, toda persona «tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley» (art. 8).

Asimismo hay que tener presente que diversos tratados de derechos humanos establecen la obligación de los Estados de establecer un recurso interno efectivo a favor de las personas víctimas de violaciones de los derechos reconocidos¹¹⁷. Ello queda confirmado en el PIDCP (art. 2.3)¹¹⁸ en cuya virtud los Estados se comprometen a que las presuntas víctimas puedan instar un recurso interno efectivo en el que invoquen las violaciones de las que han sido objeto. Es cierto que el PIDCP, al igual que sucede en relación con otros tratados, no hace referencia expresa a que el recurso tenga que ser judicial, aunque ello será lo pertinente en relación con determinadas violaciones.

La procedencia de que el recurso sea judicial queda confirmada en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abusos de poder (1985) al disponer el acceso a la justicia y al trato justo de las víctimas de delitos y en los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (2005), que completa a la Declaración anterior, en tanto que la recuerda en su Preámbulo y cuyos principios también reafirma.

En todo caso los Principios y directrices básicos de 2005 no deben ser interpretados como nuevas obligaciones de *lege ferenda* pues los mismos contienen obliga-

¹¹⁷ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 6), Convención contra la Tortura (art. 4), Convención sobre los Derechos del Niño (art. 39), y Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (arts. 4 y 7)

¹¹⁸ El PIDCP establece en el artículo 2.3: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

ciones de *lege data* de Derecho Internacional convencional y consuetudinario, siendo la finalidad de los mismos sistematizar y precisar el contenido de dichas obligaciones a fin de poner de manifiesto como «la comunidad internacional afirma su solidaridad humana con las víctimas de violaciones del Derecho Internacional» (Preámbulo). Pero además estos Principio y directrices básico pueden resultar un gran aporte en lo relativo a la inseguridad ciudadana desde el momento en que precisa que «las formas contemporáneas de victimización, aunque dirigidas esencialmente contra las personas, pueden estar dirigidas además contra grupo de personas, tomadas como objetivo colectivamente» (Preámbulo).

Sin perjuicio de lo anterior, y continuando con los derechos de las víctimas, las mismas además de tener derecho de recurso interno, ya sea judicial o de otra naturaleza, también tienen derecho de reparación. Y en este contexto la mencionada Declaración prevé el derecho de resarcimiento (devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de derechos) a favor de las víctimas. El resarcimiento es una obligación que recae en el culpable del delito o quienes sean responsables del mismo, en caso de que sea un particular, y tratándose de funcionarios públicos la obligación de resarcimiento recae en el Estado. En el concepto de resarcimiento queda incluida la indemnización por daños a ser satisfecha por el responsable, tratándose de un particular, aunque también se refiere complementariamente a la responsabilidad del Estado de indemnizar cuando la satisfecha por el responsable no sea suficiente y el delito haya tenido consecuencias graves en la salud física y/o mental de la víctima. Asimismo prevé indemnización a cargo del Estado a favor de los familiares de las víctimas (personas a su cargo), cuando la víctima haya fallecido o haya quedado física o psíquicamente incapacitada.

Ahora bien, la Declaración aunque determina la reparación a favor de las víctimas, lo cierto es que de sus disposiciones, en principio, podría considerarse que sólo se beneficiarán las víctimas de delitos, de acuerdo con la legislación penal nacional, esto es, siempre que los hechos constitutivos de la violación estén sancionados penalmente, omitiendo aludir a conductas que deben ser punible, por lo que queda a la discrecionalidad de los Estados sancionar o no penalmente¹¹⁹. Tal interpretación puede no ser la idónea pues si bien al precisar que se entiende por «víctima» señala que son «las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros» añade, «incluida la que proscribe el abuso de poder» (par. 1). Y en relación con las «víctimas de abuso de poder» considera como tal a «las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reco-

¹¹⁹ Sin perjuicio de que la discrecionalidad para tipificar internamente determinadas conductas si se pudiera afirmar, la misma desaparecería para aquellos Estados que están vinculados jurídicamente con tratados de derechos humanos que determinan la obligación de los Estados de sancionar penalmente determinadas conductas. A tales efectos cabe mencionar: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación racial (art. 4), Convención contra la Tortura (art. 4) y Convención sobre los Derechos del Niño (art. 39).

nocidas relativas a los derechos humanos» (par. 18). Por consiguiente los derechos a la reparación, no sólo lo tienen las víctimas de delitos (tipificados en Derecho interno), sino también las víctimas de violaciones de derechos humanos reconocidos internacionalmente.

En materia de reparaciones hay que tener presente que la Convención contra la Tortura¹²⁰ reconoce el derecho a la indemnización a favor de las víctimas, o sus causahabientes (art. 14). El PIDCP aunque reconoce el derecho de recurso a favor de las víctimas de violaciones (art. 2.3), guarda silencio en materia de reparaciones, sin embargo, en la Observación General núm. 31 el Comité de Derechos Humanos ha precisado que dicha disposición «requiere que los Estados Partes otorguen una reparación a las personas cuyos derechos del Pacto han sido violados». Si no se otorga una reparación, «la obligación de proporcionar un recurso efectivo, que es fundamental para la eficacia del párrafo 3 del artículo 2, no se cumple». Sostiene además que la reparación además de la indemnización «puede entrañar la restitución, la rehabilitación y medidas de satisfacción, como apologías públicas, memoriales públicos, garantías de no repetición y cambios en las leyes y las prácticas pertinentes, así como al sometimiento a la justicia de los autores de violaciones de derechos humanos»¹²¹.

Lo anterior queda reafirmado en los Principios y directrices básico de 2005 en cuya virtud los Estados están obligados a proporcionar a las víctimas el acceso equitativo y efectivo a la justicia, a través del pertinente recurso, sin perjuicio de que las víctimas tienen derecho a la reparación (Princ. 3), que debe ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido (Princ. 15), pudiendo comprender la reparación: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (Princ. 18).

5.1.2. Garantías internacionales reguladas en Derecho Internacional

A) Acceso a la justicia en caso de violaciones de derechos humanos

A nivel internacional (universal), la garantía judicial que existe es el recurso ante la Corte Internacional de Justicia¹²², sin embargo, aunque diversos tratados de derechos humanos prevén la sumisión de controversias ante la misma¹²³, el PIDCP (del que se derivan la mayoría de los derechos relacionados con la seguridad ciudadana) no lo prevé. Además, en el recurso judicial sólo están legitimados (activa y pasivamente) los Estados, de conformidad con el Estatuto de la Corte¹²⁴, pero no las presuntas víctimas de la violación, que ni siquiera tienen *locus standi* ante la misma a efectos de reparaciones¹²⁵.

¹²⁰ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>

¹²¹ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mayo 2004, par. 16.

¹²² <http://www.icj-cij.org/>

¹²³ Entre otros, Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención contra la Tortura, etc.

¹²⁴ <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0>

¹²⁵ Sin perjuicio de que si la Corte declarara la demanda admisible y la sentencia sobre fondo fuese estimatoria, podría llegar a decidir qué medidas de reparación serían pertinentes a ser satisfechas por el Estado «condenado» a favor del Estado demandante, esto es, a favor de los nacionales de dicho Estado víctimas de las violaciones.

Que a nivel universal no haya garantías judiciales a favor de las víctimas para reivindicar sus derechos no significa que las víctimas queden desamparadas, de hecho existe el procedimiento de «quejas individuales» que puede ser instado ante el Comité de Derechos Humanos, como ante otros Comités¹²⁶ por la presunta víctima de la violación, siempre y cuando el Estado Parte en el PIDCP, así como en otros tratados, se vincule jurídicamente por el Protocolo Facultativo que establece el procedimiento de quejas individuales, o bien que el Estado en cuestión haya formulado una declaración reconociendo la competencia del Comité pertinente a tales efectos, como está establecido en otros tratados.

Cuando el Estado causante de violaciones pueda ser denunciado, el proceso que se lleva a efecto es cuasi-contencioso (contradictorio y se preserva la igualdad procesal de armas), pero no judicial, por lo que el órgano internacional (Comité) al resolver sobre el fondo del asunto lo hace mediante dictamen, y no por sentencia, por lo que carece de los efectos jurídicos de ésta. A pesar de ello, si un Comité atribuye a un Estado violación del tratado que le vincula, ello significa que el Estado está incumpliendo las obligaciones de carácter general asumidas, respetar y hacer respetar los derechos reconocidos, por lo que el mismo deberá adoptar la medidas oportunas para que se ponga fin a la violación (si continúa siendo actual) y para que la violación de que se trate no se reproduzcan en el futuro, sin perjuicio de que el Estado siempre tendrá que reparar los daños causados a la víctima para la efectividad de los derechos reconocidos que se ha comprometido a respetar y hacer respetar (con independencia de que el Comité pertinente haya sugerido o no medidas específicas de reparación) como queda confirmado en los Principios y directrices básico de 2005 (Princ. 3).

B) Derecho de las víctimas a que los presuntos responsables sean sometidos a la acción de la justicia

B.1. Delitos de Derecho interno. En la mencionada Observación General núm. 31, al hacer referencia a la obligación de proporcionar un recurso interno efectivo, el Comité de Derechos Humanos incluye, entre los elementos del mismo, el «sometimiento a la justicia de los autores de violaciones de derechos humanos» (par. 16), aclarando que la falta de sometimiento a la justicia de los autores de determinadas violaciones del PIDCP podía de por sí constituir una violación separada del mismo. Esas obligaciones surgen, en particular, «con respecto a las violaciones reconocidas como delictivas con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, como la tortura o los tratos crueles, inhumanos o degradantes similares (art. 7), la ejecución sumaria y arbitraria (art. 6) y la desaparición forzosa (artículos 7 y 9 y, frecuentemente, 6)». El problema de la impunidad con relación a esas violaciones, «puede constituir un elemento importante que contribuye a la repetición de las violaciones». Además, si tales violaciones se cometen como parte de un ataque generalizado sistemático contra la población civil, «esas violaciones del Pacto son crímenes de lesa

¹²⁶ Comité contra la Discriminación Racial, Comité contra la Discriminación de la Mujer, Comité contra la Tortura, Comité de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Comité de las Personas con Discapacidad. En un futuro pueden también ser competentes (cuando los instrumentos que prevén el procedimiento de quejas individuales entre en vigor), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité sobre Desapariciones Forzadas.

humanidad». Cuando funcionarios públicos o agentes del Estado han cometido violaciones de tales derechos, «los Estados Partes no pueden eximir a los autores de su responsabilidad personal, como ha ocurrido con determinadas amnistías [pues] ninguna posición oficial justifica que personas que pueden ser acusadas de responsabilidad por esas violaciones queden inmunes de responsabilidad jurídica», debiendo ser eliminada «la obediencia a órdenes superiores o los períodos excesivamente breves de prescripción en los casos en que esas limitaciones son aplicables». Los Estados Partes deben también prestarse asistencia mutuamente «para someter a la justicia a las personas de las que sospechan que han cometido actos de violación del Pacto que son punibles con arreglo al derecho interno o el derecho internacional»¹²⁷.

La lucha contra la impunidad, esto es, el enjuiciamiento de los presuntos autores de actos contra el derecho a la vida, cuando puedan ser calificados como delito de genocidio, está previsto en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948¹²⁸ (arts. IV-VII), en el caso de tortura, en la Convención contra la Tortura de 1984¹²⁹ (arts. 6-9) y tratándose de desaparición forzada de personas, tercer delito al que alude el Comité de Derechos Humanos, está previsto en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada en 2006¹³⁰ (arts. 3-4 y 6-11). Ahora bien, mientras que en el caso del genocidio y de la desaparición forzada de personas el compromiso de los Estados de investigar, juzgar y sancionar a los responsables es aplicable con independencia del estatus de los autores (particulares, funcionarios públicos o agentes del Estado), en el caso de la tortura el compromiso que asumen los Estados está referido, en virtud del artículo 1 de la citada Convención, sólo en relación con los funcionarios públicos o personas que actúen con prerrogativas de poder público (consentimiento o aquiescencia de las autoridades públicas). Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 7 del PIDCP, hace extensible el sometimiento de los presuntos autores a la acción de la justicia, no sólo cuando los actos puedan ser calificados como tortura, sino también cuando pueden ser constitutivos de otras formas de malos tratados y con independencia de que el presunto responsable de los actos sea un particulares, funcionario público o agente del Estado.

La obligación de los Estados de enjuiciar a los responsables de las violaciones de derechos humanos, afirmada por el Comité de Derechos Humanos en relación con el derecho de las víctimas de acceso a la justicia (art. 2.3 PIDCP), son reafirmadas por los Principios y directrices básico de 2005 en el contexto de la obligación de respetar y hacer respetar los derechos reconocidos al precisar que ello incluye la obligación de «investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsable de conformidad con el derecho interno e internacional» (Princ. 3.b).

Pero las víctimas, además de tener derecho de recurso interno, ya sea judicial o de otra naturaleza, también tienen derecho de reparación. Y en este contexto la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abusos de poder (1985), como ha sido señalado, prevé el derecho de resarcimiento (devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos,

¹²⁷ Observación General No. 31, par. 18.

¹²⁸ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/genocidio.htm>

¹²⁹ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>

¹³⁰ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/disappearance-convention.htm>

el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de derechos) a favor de las víctimas.

B.2. Crímenes de Derecho internacional. En la Observación General núm. 31 el Comité de Derechos Humanos al hacer referencia a la obligación que tienen los Estados de someter a la justicia a los autores de violaciones de determinados derechos, ya sea constitutivo de delito o crimen internacional, según el Derecho nacional e internacional. Sostiene además que cuando tales violaciones se cometen como parte de un ataque generalizado sistemático contra la población civil, «esas violaciones del Pacto son crímenes de lesa humanidad», por lo que está aludiendo al Estatuto de la Corte Penal Internacional¹³¹.

El mencionado Estatuto tipifica como «crimen de lesa humanidad» los siguientes actos: a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia; i) Desaparición forzada de personas; y j) Crimen de apartheid. Para que tengan la calificación de «crimen de lesa humanidad», los actos tienen que haber sido cometidos «como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque» (art. 7.1), con independencia de que el presunto responsable sea un particular, funcionario público (incluidos jefes militares y otros superiores), e incluso cuando se trate de un Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o parlamento, representante elegido (arts. 27-28).

Ahora bien, el «crimen de lesa humanidad», como los demás crímenes tipificados en el Estatuto (genocidio, crímenes de guerra y agresión) pueden ser juzgados por los tribunales penales internos de los Estados Partes en el Estatuto o bien, por la Corte Penal Internacional cuya jurisdicción es complementaria de las jurisdicciones internas (Preámbulo).

Cuando de estos crímenes conozcan los tribunales internos, hay que tener presente lo dispuesto en los Principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (2005), en definitiva los derechos de las víctimas aquí regulados están relacionados con actos graves contrarios a los derechos humanos cometidos en tiempo de paz, como en tiempo de conflicto armado. En todo caso, centrándonos en los crímenes internacionales, objeto de este apartado, «los Estados tienen la obligación de investigar y, si hay pruebas suficientes, enjuiciar a las personas presuntamente responsables de las violaciones y, si se las declara culpables, la obligación de castigarlas. Además, en estos casos los Estados deberán, en conformidad con el derecho internacional, cooperar mutuamente y ayudar a los órganos judiciales internacionales competentes a investigar tales violaciones y enjuiciar a los responsables» (Princ. 4).

Las víctimas (y/o sus causahabientes) tienen derecho de reparación, haciendo referencia los Principios y directrices básico de 2005 a los distintos modos de reparación de Derecho Internacional que son, entre otros, los siguientes: restitución (el

¹³¹ [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes) e indemnización (a fin de resarcir los daños materiales tanto el lucro cesante como el daño emergente, así como los daños morales; también los gastos de toda índole que han sido ocasionados como consecuencias de la violación) (Princ. 19 y 20).

Si es la Corte Penal Internacional la que ejerce jurisdicción, comparecerá ante la misma el presunto responsable de un crimen de su competencia (siempre que sea mayor de dieciocho años), que haya cometido tras la vigencia del Estatuto (salvo en caso de crímenes continuados, por ejemplo desaparición forzada de personas siempre que el paradero de la víctima siga siendo desconocido), con independencia de su estatus, como ha sido señalado. A tales efectos tiene que haber sido ejercida la acción por los legitimados activamente: Estados Partes en el Estatuto (en cuyo territorio haya sido cometido el crimen o bien cuando los presuntos responsables sean de su nacionalidad) o por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sin que en dicho supuesto sea necesario que el presunto responsable sea de la nacionalidad de un Estado Parte en el Estatuto ni haber cometido el crimen dentro del territorio del mismo (art. 33) y ello sin perjuicio de que el Fiscal puede iniciar una investigación de oficio.

Entre los legitimados, no están las presuntas víctimas, sin embargo, iniciado el proceso las mismas tienen *locus standi* (a fin de presentar observaciones, arts. 15.3, 19.3, 68.3 y 75.3) y serán tenidas presente por el Fiscal si decide no iniciar la investigación, art. 53) a la vez que serán protegidas si participan en las actuaciones (art. 68). Y si el imputado es culpable del crimen atribuido, la víctima tiene derecho a reparación de conformidad con el artículo 75, sin perjuicio de que tratándose de indemnizaciones la Corte decidirá si las mismas serán satisfechas por el condenado, o bien, por el Fondo Fiduciario previsto en el artículo 79.

5.2. El presunto delincuente debe ser sometido a la acción de la justicia, pero ello no significa que carezca de derechos, sino que por el contrario existe todo un elenco de garantías a favor del mismo.

La DUDH establece que toda persona «tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para (...) el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal» (art. 10), a que «se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa», a la vez que no podrá ser condenada «por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional», como tampoco se podrá imponer una «pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito» (art. 11).

El PIDCP, en sus artículos 14 y 15 precisa el contenido de lo establecido en la DUDH. En relación con el derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia (art. 14.1), en su Observación General núm. 32¹³² el Comité de Derechos Humanos ha precisado que el mismo constituye «un elemento fundamental de la protección de los derechos humanos y sirve de medio procesal para salvaguardar el

¹³² Reemplaza a la Observación General No. 13 y en la que resume su jurisprudencia en la materia.

imperio de la ley» pues el artículo 14 tiene por objeto «velar por la adecuada administración de la justicia y, a tal efecto, garantiza una serie de derechos específicos». Precisa además que aunque dicho artículo no está incluido en la lista de derechos que no pueden ser objeto de suspensión, de conformidad con el artículo 4.2, las «garantías procesales nunca podrán ser objeto de medidas derogatorias que soslayan la protección de derechos que no son susceptibles de suspensión»¹³³.

Y habida cuenta de que toda persona «tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella» (art. 14.1), en la mencionada Observación General el Comité de Derechos Humanos precisa que la noción «tribunal» se refiere, «a un órgano, cualquiera sea su denominación, creado por ley, independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, o que goza en casos específicos de independencia judicial al decidir cuestiones jurídicas en actuaciones de carácter judicial» y que el derecho a ser juzgado por un tribunal competente, independiente e imparcial¹³⁴, «es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna»¹³⁵.

El Comité de Derechos Humanos reconoce que el PIDCP no prohíbe el enjuiciamiento de civiles por tribunales militares o especiales, a pesar de ellos con rotundidad sostiene que tales juicios «deben desarrollarse en condiciones que permitan la plena aplicación de las garantías previstas en el artículo 14», y que el enjuiciamiento de civiles por tribunales militares «debe ser excepcional». Precisa asimismo que los tribunales o jueces «sin rostro (...) no satisfacen las normas fundamentales de un juicio con las debidas garantías ni en particular, el requisito de que el tribunal debe ser independiente e imparcial»¹³⁶.

Sobre la publicidad de la audiencia señala que la misma «asegura la transparencia de las actuaciones y constituye así una importante garantía que va en interés de la persona y de la sociedad en su conjunto», sin perjuicio de que los tribunales están facultados para excluir por razones fundadas (las expresamente establecidas en el artículo 14.1 del PIDCP), la publicidad de la audiencia, sin embargo, ello es la excepción y cuando se acuda a la misma «la sentencia, con inclusión de las conclusiones esenciales, las pruebas claves y los fundamentos jurídicos se deberá hacer pública, excepto cuando el interés de los menores de edad exija lo contrario»¹³⁷.

El derecho a la presunción de inocencia (art. 14.2), que también es fundamental para la protección de los derechos humanos, impone la carga de la prueba a la acusación, precisando el Comité de Derechos Humanos, que la duración de la prisión preventiva «nunca deberá ser considerada indicativa de culpabilidad ni del grado de ésta» y que la «denegación de libertad bajo fianza (...) no afecta a la presunción de inocencia»¹³⁸.

Pero el artículo 14 del PIDCP además de hacer referencia de forma genérica a las garantías (apartado 1º), el apartado 3º lo dedica a las garantías mínimas que deben dispensarse a las personas acusadas de un delito siendo las siguientes: a) ser

¹³³ Doc. CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, par. 2 y 6.
<http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/S-gencom32.pdf>

¹³⁴ El contenido de los requisitos de competencia, independencia e imparcialidad son precisado por el Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32, par. 18-21.

¹³⁵ *Ibidem*, par. 18-19.

¹³⁶ *Ibidem*, par. 22-23.

¹³⁷ *Ibidem*, par. 28-29.

¹³⁸ *Ibidem*, par. 30.

informada sin demora, de la naturaleza y causas de los cargos formulados contra ella¹³⁹; b) disponer del tiempo¹⁴⁰ y los medios adecuados¹⁴¹ para la preparación de su defensa y poder comunicarse con un abogado defensor de su elección¹⁴²; c) a ser juzgado sin dilaciones indebidas¹⁴³ (dilaciones que deben evaluarse en función de las circunstancias de cada caso¹⁴⁴, sin perjuicio de que tratándose de personas en prisión preventiva «deben ser juzgados lo más rápidamente posible», como exige el artículo 9.3)¹⁴⁵; d) a hallarse presente en el proceso¹⁴⁶ y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección¹⁴⁷ o designado de oficio siempre que el interés de la justicia lo exija¹⁴⁸; e) derecho a interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo¹⁴⁹; f) a ser asistida gratuita-

¹³⁹ Exigencia que según el Comité de Derechos Humanos puede satisfacerse «verbalmente, siempre que más tarde se confirme por escrito». Observación General No. 32, par. 31.

¹⁴⁰ Lo que significa «tiempo adecuado», precisa el Comité de Derechos Humanos, «depende de las circunstancias de cada caso». Si los abogados consideran razonablemente que el plazo es insuficiente «deben solicitar un aplazamiento». Y si bien será el tribunal quien tendrá que valorar la razonabilidad de la petición a efectos de conceder o no el aplazamiento solicitado, en opinión del Comité hay obligación de aceptar la solicitud de aplazamiento, «cuando se impute al acusado un delito grave y se necesite más tiempo para la preparación de la defensa». Observación General No. 32, par. 32.

¹⁴¹ Los medios adecuados deben incluir «el acceso a los documentos y otras pruebas. Observación General No. 32, par. 33.

¹⁴² El derecho a comunicarse con el defensor exige que «se garantice al acusado el pronto acceso a su abogado». Los abogados «deben poder reunirse con sus clientes en privado y comunicarse con los acusados en condiciones que garanticen plenamente el carácter confidencial de sus comunicaciones». Además, los abogados deben poder asesorar y representar a las personas acusadas de un delito de conformidad con la ética profesional establecida, «sin ninguna restricción, influencia, presión o injerencia indebida de ninguna parte». Observación General No. 32, par. 34.

¹⁴³ Este derecho se aplica no sólo en primera instancia, sino en todas las fases del proceso, hasta que recaiga sentencia definitiva.

¹⁴⁴ Complejidad del caso, la conducta del acusado y la actuación de las autoridades administrativas y judiciales en el asunto. Observación General No. 32, par. 35.

¹⁴⁵ *Ibidem*, par. 35.

¹⁴⁶ El Comité de Derechos Humanos precisa que los procesos en ausencia pueden estar permitidos en algunas circunstancias en interés de la debida administración de justicia, pero que los mismos para ser compatibles con el Pacto deben llevarse a efecto habiéndose «adoptado las medidas necesarias para convocar a los acusados con antelación suficiente y se les ha informado de antemano de la fecha y lugar del juicio, solicitándoles su asistencia». Observación General No. 32, par. 36.

¹⁴⁷ El Comité de Derechos Humanos precisa que se refiere a dos tipos de defensa no excluyentes, pues las personas «asistidas por un abogado tienen derecho a dar instrucciones al abogado sobre cómo llevar delante el caso, dentro de los límites de la responsabilidad profesional, y a prestar testimonio en su propio nombre». Al mismo tiempo, «entraña la posibilidad de que el acusado rechace la asistencia de un abogado», aunque este derechos «no es absoluto», pues el interés de la justicia «puede exigir el nombramiento de abogado en contra de los deseos del acusado, en particular en los casos que las personas que obstruyan sustancial y persistentemente la debida conducción del juicio, o hagan frente a una acusación grave y sean incapaces de actuar en defensa de sus propios intereses, o cuando sea necesario proteger a testigos vulnerables de nuevas presiones o intimidaciones si los acusados fuesen a interrogarlos personalmente». Observación General No. 32, par. 37.

¹⁴⁸ Por «interés de la justicias» entiende el Comité de Derechos Humanos, por ejemplo, cuando se trate de un delito grave y afirma que hay que designar abogado de oficio, si el acusado no ha designado abogado, en los casos de que el delito sea sancionado con pena capital. Observación General No. 32, par. 38.

¹⁴⁹ El derecho a obtener la comparecencia de testigos de descargo no significa, precisa el Comité de Derechos Humanos, que sea un derecho ilimitado, «sino sólo que se admitan los testigos pertinentes para la defensa. Observación General No. 32, par. 39.

mente por un intérprete si no comprende o no habla el idioma empleado por el tribunal¹⁵⁰; g) no declarar contra sí misma ni confesarse culpable¹⁵¹.

El artículo 14.4 del PIDCP se refiere a los menores de edad, respecto de los que precisa que «deben gozar por lo menos de las mismas garantías y protección que (...) los adultos». El Comité de Derechos Humanos tiene presente que los menores de dieciocho años necesitan una protección especial, a cuyos efectos reproduce parte de lo sostenido en su Observación General No. 17 de 1989¹⁵². En todo caso, si el acusado es un menor de dieciocho años, hay que estar a lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 37 y 40) y a la interpretación que de tales disposiciones ha realizado el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General núm. 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia de menores¹⁵³.

Asimismo el artículo 14.5 del PIDCP dispone que toda persona declarada culpable de un delito, «tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley». A este respecto el Comité de Derechos Humanos aclara que tal garantía «no se limita a los delitos más graves», y que tampoco significa que los Estados Partes tengan que establecer «varias instancias», sino el acceso efectivo a cada una de ellas. Precisa que se vulnera esta disposición cuando la decisión de «un tribunal de primera instancia se considera definitiva» como también «si una condena impuesta por un tribunal de apelación o un tribunal de última instancia a una persona absuelta en primera instancia no puede ser revisada por un tribunal superior». Además, cuando el tribunal más alto del país actúa como «primera y única instancia, la ausencia de todo derecho de revisión por un tribunal superior no puede quedar compensado por el hecho de haber sido juzgado por el tribunal de mayor jerarquía del Estado Parte; por el contrario, tal sistema es incompatible con el Pacto, a menos que el Estado Parte interesado haya formulado una reserva a ese efecto». Asimismo hace constar la obligación de los Estados Partes de «revisar sustancialmente el fallo

¹⁵⁰ Este derecho, aunque existe en todas las etapas del procedimiento, sin embargo, el Comité de Derechos Humanos precisa que si «las personas acusadas cuyo idioma materno difiera del idioma oficial del tribunal no tendrán, en principio, derecho a la asistencia gratuita de un intérprete si conocen el idioma oficial suficientemente bien para defenderse efectivamente». Observación General No. 32, par. 40.

¹⁵¹ Esta salvaguardia debe interpretarse, precisa el Comité de Derechos Humanos, «en el sentido de que no debe ejercerse presión física o psicológica directa o indirecta alguna sobre los acusados por parte de las autoridades investigadoras con miras a que se confiesen culpables. Con mayor razón es inaceptable tratar a un acusado de forma contraria al artículo 7 del Pacto a fin de obligarlo a confesar». El Derecho interno debe establecer «que las pruebas y las declaraciones o confesiones obtenidas por métodos que contravengan el artículo 7 del Pacto quedarán excluidas de las pruebas, salvo que se utilicen para demostrar que hubo tortura u otros tratos prohibidos por esta disposición 89, y que en tales casos recaerá sobre el Estado la carga de demostrar que las declaraciones de los acusados han sido hechas libremente y por su propia voluntad». Observación General No. 32, par. 41.

¹⁵² Y ello sin perjuicio de que el Comité de Derechos Humanos tenga presente asimismo lo dispuesto en otras normas internacionales, principalmente la Convención sobre los Derechos del Niño, aunque sin citarlas y que sobre la base de las mismas afirme que los Estados «deben adoptar medidas para establecer un sistema adecuado de justicia penal de menores que garantice que éstos sean tratados de forma compatible con su edad. Añade que es importante «establecer una edad mínima por debajo de la cual no se enjuiciará a los menores por delitos penales; esa edad deberá tener en cuenta su inmadurez física y mental». También alude a las medidas de rehabilitación de menores, que deben ser distintas a los procedimientos judiciales. Observación General No. 32, par. 42-44.

¹⁵³ Doc. CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/413/54/PDF/G0741354.pdf?OpenElement>

condenatorio y la pena» pues una revisión que se limite «a los aspectos formales o jurídicos de la condena solamente no es suficiente a tener del Pacto». También es contrario a la mencionada disposición un «sistema de revisión que sólo se aplique a las penas que ya se han comenzado a ejecutar (...), independientemente de que esa revisión pueda ser solicitada por la persona declarada culpable o dependa de las facultades discrecionales de un juez o fiscal». La violación del artículo 14.5 se extrema en los casos relacionados con la pena de muerte, en los que la revisión (apelación) es imperativa. En todo caso, el Comité de Derechos Humanos a tales efectos alude a un ejemplo bien ilustrativo, el supuesto en el que se produzca «la denegación de asistencia letrada a una persona indigente por un tribunal que revise una condena a muerte» pues impide «de hecho una revisión efectiva del fallo condenatorio y de la pena por un tribunal superior». También se infringe, cuando «no se informa al acusado de la intención de su abogado de no presentar razones de apoyo a su recurso, privándolo así de la oportunidad de buscar a otro representante a fin de que sus asuntos puedan ventilarse en apelación»¹⁵⁴.

En el supuesto de error judicial (art. 14.6 PIDCP), el condenado por sentencia firme, cuando como resultado de la misma haya cumplido una pena, tiene derecho a ser indemnizado¹⁵⁵, «si esa sentencia es ulteriormente revocada o el condenado es indultado por haberse descubierto un hecho que pruebe plenamente la comisión de un error judicial». Lo cierto es que no procede la indemnización, «si el fallo condenatorio se anula en apelación, es decir, antes de ser definitivo, o en virtud de un indulto de carácter humanitario o discrecional, o motivado por consideraciones de equidad, que no impliquen que haya habido un error judicial»¹⁵⁶.

La última disposición del artículo 14 (párrafo. 7º) está referida al principio *non bis in idem*, en virtud del cual nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el que ya haya sido condenado o absuelto por sentencia firme de conformidad con la ley. En definitiva, como precisa el Comité de Derechos Humanos, esta disposición «prohíbe hacer comparecer a una persona, una vez declarada culpable o absuelta por un determinado delito, ante el mismo tribunal o ante otro por el mismo delito». Pero lo anterior, afirma el Comité, «no prohíbe repetir el juicio de una persona declarada culpable *in absentia* que solicite la repetición, pero se aplica al segundo fallo condenatorio», tampoco se aplica «cuando un tribunal superior anula una condena u ordena la repetición del juicio», cuando la reanudación del juicio penal «se justifique por causas excepcionales, como el descubrimiento de pruebas que no conocían o no estaban disponibles en el momento de la absolución». Sin perjuicio de lo anterior, hay que tener presente que la mencionada disposición sólo es aplicable a lo concerniente a delitos penales y no «a las medidas disciplinarias que no equivalen una sanción por un delito penal». Además, el principio *non bis in idem*, no garantiza «las jurisdicciones nacionales de dos o más Estados», sin perjuicio de que el Comité de Derechos Humanos considere que ello no debería socavar los esfuerzos de los Estados Partes para evitar «que se juzgue dos veces el mismo delito penal mediante convenios internacionales»¹⁵⁷. En definitiva, si bien del PIDCP no

¹⁵⁴ Observación General No. 32, par. 45-51.

¹⁵⁵ El Comité de Derechos Humanos hace constar que es necesario que los Estados Partes «promulguen legislación que garantice que esa indemnización se pague efectivamente conforme a lo dispuesto en esta disposición, y que el pago se efectúe dentro de un plazo razonable». Observación General No. 32, par. 62.

¹⁵⁶ *Ibidem*, par. 52-53.

¹⁵⁷ *Ibidem*, par. 54-57.

se puede interpretar que el principio *non bis in idem* tiene aplicación extraterritorial, sin embargo, en modo alguno el Pacto constituye impedimento para que mediante otros tratados (bilaterales o multilaterales) pueda consagrarse la aplicación de dicho principio en relación con los tribunales de dos o más Estados.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que tener presente que determinadas violaciones del artículo 14 del PIDCP pueden conllevar la violación de otras disposiciones. A tales efectos cabe mencionar, a título de ejemplo, que la violación de la mencionada disposición constituye también violación de los artículos 6 (en los casos relacionados con pena de muerte), 7 (cuando hay instigaciones en relación con un imputado para obligarle a confesarse culpable, declarar contra sí mismo...), 9 (si la persona detenida no es llevada ante un juez y juzgada dentro de un plazo razonable), etc. Esto quiere decir que el artículo 14, al igual que otras disposiciones similares¹⁵⁸, constituye una disposición fundamental y que la violación del mismo puede justificar que se produzca asimismo la violación de otros derechos reconocidos.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

En relación con la atención que debe ser dispensada a las víctimas hay que distinguir, entre víctimas de delitos (tipificados los mismos en Derecho interno), víctimas de crímenes internacionales (tipificados en Derecho Internacional, entre otros, en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia) y víctimas de violaciones graves de derechos humanos. Dado que los tres supuestos pueden darse en el contexto de la «seguridad ciudadana», a continuación se alude a cada uno de ellos.

6.1. Las víctimas de delitos, de conformidad con la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder (1985) tienen también derecho de asistencia, entendiéndose por «víctima» las personas que, «individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder». Pudiendo también tener tal consideración «los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización» y ello con independencia «de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima» (Princ. 1 y 2).

En relación con el derecho de asistencia, la Declaración dispone que las víctimas «recibirán la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos» (par. 14), teniéndose que prestar «atención a las que tengan necesidades especiales por la índole de los daños sufridos o debido a factores como los mencionados en el párrafo 3» (par. 17). Consecuentemente, si bien la obligación de la asistencia corresponde a los Estados, ello no significa que en la asistencia no puedan participar

¹⁵⁸ A título de ejemplo, artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

otros actores ya que la finalidad que se persigue es que las víctimas reciban toda la atención que sea pertinente para eliminar, en la medida de lo posible, las huellas de la victimización.

Pero la obligación de los Estados de dispensar a las víctimas la asistencia mencionada implica también, la obligación de los mismos de proceder a informar «de la disponibilidad de servicios sanitarios y sociales y demás asistencia pertinente, y se facilitará su acceso a ellos», a la vez que tendrán que proporcionar «al personal de policía, de justicia, de salud, de servicios sociales y demás personal interesado capacitación que lo haga receptivo a las necesidades de las víctimas y directrices que garanticen una ayuda apropiada y rápida» (par. 15 y 16).

6.2. Cuando las víctimas sean de crímenes internacionales y los mismos sean conocidos por la Corte Penal Internacional, de conformidad con su Estatuto, las víctimas (así como los testigos que comparezcan y otras personas en función del testimonio prestado) tienen derecho a medidas de protección y dispositivos de seguridad que serán dispensados por la «Dependencia de Víctimas y Testigos», tras consultar al Fiscal, a fin de recibir asesoramiento (art. 43.6). Sin perjuicio de que en la investigación el Fiscal respetará «los intereses y las circunstancias personales de víctimas (y testigos), entre otros la edad, el género, definido en el párrafo 3 del artículo 7, y la salud, y tendrá en cuenta la naturaleza de los crímenes, en particular los de violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra los niños» (art. 54.1). Asimismo la Sala de Cuestiones Preliminares (una de las formaciones de la CPI) podrá, cuando sea necesario, «asegurar la protección y el respeto de la intimidad de víctimas y testigos» (art. 57.3).

Además la Sala de Primera Instancia (otras de las formaciones de la CPI) velará por que el juicio se sustancie «teniendo debidamente en cuenta la protección de las víctimas y de los testigos» (art. 64). Y si bien las audiencias ante la Corte son públicas, las Salas de la Corte podrán decretar que «una parte del juicio se celebre a puerta cerrada o permitir la presentación de pruebas por medios electrónicos u otros medios especiales» a fin de proteger a las víctimas (y a los testigos) y se aplicarán tales medidas fundamentalmente tratándose de «una víctima de violencia sexual o de un menor de edad que sea víctima o testigo, salvo decisión en contrario adoptada por la Corte atendiendo a todas las circunstancias, especialmente la opinión de la víctima o el testigo» (art. 68.2).

6.3. Dos tratados internacionales hacen referencia a la atención que deben ser dispensada a las víctimas de violaciones de los derechos reconocidos: la Convención contra la Tortura, que establece: Todo Estado Parte velará por que su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura «los medios para su rehabilitación lo más completa posible» (art. 14.1), y la Convención Internacional para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas, estableciendo ésta que los Estados Partes «cooperarán entre sí y se prestarán todo el auxilio posible para asistir a las víctimas de las desapariciones forzadas, así como en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos» (art. 15), «adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos» (art. 24.3) y garantizarán «el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las cir-

cunstances de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas» (art. 24.7).

En el plano no convencional, una lectura precipitada de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia y abuso de poder se podría considerar que la misma sólo es aplicable a las «víctimas» de delitos tipificados en Derecho interno, pero como ha sido señalado, también es de aplicación a las víctimas de violaciones de derechos humanos internacionalmente reconocidos (par. 18), por tanto, la atención especial a las víctimas prevista para cuando las mismas sean de delito (par. 14), a lo que se ha hecho referencia previamente, es asimismo de aplicación a las víctimas de violaciones de derechos humanos, recordando que incluye la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria.

Asimismo hay que tener presente los reiterados Principios y directrices básicos de 2005 pues los mismos también contienen un apartado destinado al tratamiento de las víctimas de violaciones manifiestas de derechos humanos y violaciones graves de derecho internacional humanitario. A este respecto, tras reafirmar que las víctimas «deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos» (lo que está establecido en el PIDCP, art. 10, aunque hay que reconocer que en relación con las personas privadas de libertad), dispone que «han adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de su familia». A tales efectos el Estado debe velar porque «en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma» (Princ. 10).

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

Si bien la seguridad de las personas pertenecientes a «grupos especialmente vulnerables» tiene que ser la misma que para las demás personas, también hay que reconocer que por su especial vulnerabilidad necesitan, ante determinadas situaciones, una especial protección. Desde esta perspectiva serán tratadas las personas pertenecientes a «grupos especialmente vulnerables», como las mujeres, los jóvenes y los niños, así como aquellos grupos sociales no organizados como pueden ser los inmigrantes, los grupos étnicos o minoritarios, incluidos en estos últimos indígenas y afro-descendientes, romaníes, etc.

7.1. Entre los propósitos de las Naciones Unidas está el «desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de (...) sexo» (art. 1.3), comprometiéndose la Organización (art. 55.c) y los Estados Miembros (art. 56) al respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, «sin hacer distinción por motivos de (...) sexo (...) y a la efectividad de tales derechos y libertades». La no distinción por razón de sexo queda asimismo confirmada en el artículo 2.1 de la DUDH y en los artículos 2.1, 4.1 y 26 del PIDCP.

Lo cierto es que la igualdad entre hombres y mujeres está proclamada en la Carta de las Naciones Unidas (Preámbulo), en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Preámbulo), comprometiéndose los Estados Partes en el PIDCP a ga-

rantizar esa igualdad en cuanto al goce «de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto» (art. 3)¹⁵⁹.

A pesar de que la no distinción por razón de sexo y el principio de igualdad entre hombre y mujer está consagrado normativamente, en la Carta de las Naciones Unidas, en la Carta Internacional de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales (convencionales y no convencionales), lo cierto es que la mujer sigue siendo víctima de violencia, no sólo la que puede derivarse de la inseguridad ciudadana que puede implicar a cualquier miembro de la sociedad, sino de violencia particular por su especial situación de vulnerabilidad.

Lo anterior justifica que hayan sido adoptados instrumentos específicos a favor de la mujer, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979¹⁶⁰), la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado (1974¹⁶¹) y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1983¹⁶²), esta última precisa que por violencia contra la mujer se entiende «todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada» (art.1), señalando asimismo aquellos actos, a título ejemplificativo, que pueden conllevar violencia contra la mujer (art. 2)¹⁶³. Y establece que los Estados «deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla. Los Estados deben aplicar por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer» (art. 4.1).

Aunque la mencionada Convención no prohíbe de forma expresa la violencia contra la mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en su Recomendación General núm. 19 (1992¹⁶⁴) afirma que la violencia contra la mujer «es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre» y cuando la violencia menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del Derecho Internacional, «constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención». Y si bien la Convención se aplica «a la violencia perpetrada por las autoridades públicas» no se limita «a los actos cometi-

¹⁵⁹ Idéntico compromiso adquieren los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁶⁰ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>

¹⁶¹ http://www2.ohchr.org/spanish/law/mujer_nino.htm

¹⁶² http://www2.ohchr.org/spanish/law/mujer_violencia.htm

¹⁶³ Los actos a los que hace referencia el artículo 2 son los siguientes: a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación; b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada; c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

¹⁶⁴ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/46/PDF/G0842246.pdf?OpenElement>

dos por los gobiernos o en su nombre» sino también cuando sea «practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas»¹⁶⁵.

Precisa el CEDAW que las actitudes tradicionales, «según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzados, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación. El efecto de dicha violencia sobre su integridad física y mental es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales». Además estas actitudes «también contribuyen a la difusión de la pornografía y a la representación y otro tipo de explotación comercial de la mujer como objeto sexual¹⁶⁶, antes que como persona. Ello, a su vez, contribuye a la violencia contra la mujer»¹⁶⁷. La esterilización y el aborto obligatorios «influyen adversamente en la salud física y mental de la mujer y violan su derecho a decidir el número y el espaciamiento de sus hijos»¹⁶⁸.

Se refiere asimismo a la violencia en la familia a la que el CEDAW califica como «una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer», aunque reconoce que existe «en todas las sociedades». Precisa que en las relaciones familiares, «se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad»¹⁶⁹.

Sobre la base de lo anterior el CEDAW recomienda a los Estados Partes que «adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo»; que velen por que «las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad»; se adopten «medidas preventivas y punitivas para acabar la trata de mujeres y la explotación sexual»; se prevean «procedimientos eficaces de denuncia y reparación, la indemnización inclusive»; establezcan o apoyen «servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer»; que adopten medidas «para

¹⁶⁵ Recomendación General No. 19, par. 1 y 7-9.

¹⁶⁶ El hostigamiento sexual incluye un comportamiento de tono sexual tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, verbales o de hecho. Este tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación o el ascenso inclusive, o cuando crea un medio de trabajo hostil. Las niñas de las comunidades rurales «corren un riesgo especial de actos de violencia y explotación sexual cuando dejan la comunidad para buscar trabajo en la ciudad». Recomendación General No. 19, par. 18 y 21.

¹⁶⁷ *Ibidem*, par. 11-12.

¹⁶⁸ *Ibidem*, par. 22.

¹⁶⁹ *Ibidem*, par. 23.

poner fin a estas prácticas y tengan en cuenta las recomendaciones del Comité sobre la circuncisión femenina» como hizo constar en su Recomendación General No. 14.

Con posterioridad, en su Recomendación General No. 21 (1994), el CEDAW insta a los Estados Partes para que apliquen la Recomendación General No. 19, «a fin de que, en la vida pública y la vida familiar, las mujeres no sean objeto de violencia por razón de su sexo, lo que las priva de manera grave de sus derechos y libertades individuales»¹⁷⁰.

Lo cierto es que la violencia contra la mujer tiene tal entidad a nivel universal que en 1994 la extinta Comisión de Derechos Humanos instituyó un Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias¹⁷¹, cuyo mandato ha sido renovado para el presente por el Consejo de Derechos Humanos¹⁷². En su Informe preliminar de 1994, la Relatora Especial, tras hacer referencia a las diversas causas de violencia contra la mujer, que en lo fundamental son las detectadas por el CEDAW, se centra en sus consecuencias y a este respecto hace constar que, «resulta obvio que el temor es quizá la más importante de las consecuencias. El temor a la violencia impide a muchas mujeres llevar una vida independiente. El temor limita sus movimientos, y por ello las mujeres en muchas partes del mundo no se atreven a salir solas. El temor las obliga a vestirse de forma 'no provocativa', para que nadie pueda decir que 'se lo buscaron' si sufren una agresión violenta. El temor a la violencia las lleva a buscar la protección del hombre para evitar ser víctimas de la violencia». Añade que en algunos contextos culturales, «especialmente en aquellos en que se practica la mutilación genital femenina, se niega la existencia de la mujer como ser sexual que tiene necesidades y expectativas»¹⁷³.

Desde que comenzó a ejercer sus funciones esta Relatora ha realizado misiones en la República Democrática de Corea, en la República de Corea, en Japón, Polonia, Sudáfrica, Ruanda, Estados Unidos de América, Indonesia y Timor Oriental, Cuba, Haití, Pakistán y Afganistán, Bangladesh, Nepal e India, Sierra Leona, Sudán, Territorios Palestino, Federación Rusa, Irán, Afganistán, Turquía, Suecia, Países Bajos, Argelia, Ghana, Congo, Arabia Saudita, Tayikistán, Moldova y Kirguistán¹⁷⁴. También ha realizado misiones en diversos países latinoamericanos: Brasil¹⁷⁵, Colombia¹⁷⁶, El Salvador¹⁷⁷, Guatemala¹⁷⁸ y México¹⁷⁹.

¹⁷⁰ Recomendación General No. 21, par. 40. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/46/PDF/G0842246.pdf?OpenElement>

¹⁷¹ <http://www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/index.htm>

¹⁷² El último Informe ha sido presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en 2010. Doc. A/HRC/14/22, 23 de abril de 2010. <http://daccess-ods.un.org/TMP/2138418.html>

¹⁷³ Doc. E/CN.4/1995/42, 22 de noviembre de 1994, par. 73-74. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/148/75/PDF/G9414875.pdf?OpenElement>

¹⁷⁴ El Informe sobre la «misión» de los Estados citados puede ser consultado en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=106

¹⁷⁵ Doc. E/CN.4/1997/47/Add.2, 21 de enero de 1997. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G97/102/49/PDF/G9710249.pdf?OpenElement>

¹⁷⁶ Doc. E/CN.4/2002/83/Add.3, 11 de marzo de 2002, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/113/20/PDF/G0211320.pdf?OpenElement>

¹⁷⁷ Doc. E/CN.4/2005/72/Add.2, 20 de diciembre de 2004. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/101/93/PDF/G0510193.pdf?OpenElement>

¹⁷⁸ Doc. E/CN.4/2005/72/Add.3, 10 de febrero de 2005. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/108/20/PDF/G0510820.pdf?OpenElement>

¹⁷⁹ Doc. E/CN.4/2006/61/Add.4, 13 de enero de 2006. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/101/98/PDF/G0610198.pdf?OpenElement>

Si bien en relación con los distintos países Latinoamericanos se ha ocupado, entre otras cosas, de las mujeres indígenas, afro-descendientes, e inmigrantes, lo cierto es que respecto de México se ha centrado en un problema de vital importancia, el «feminicidio» que se viene produciendo en el Estado de Chihuahua, especialmente en Ciudad Juárez, del que se vienen ocupando tanto diversos órganos de Naciones Unidas (utilicen o no dicho concepto) o bien órganos de la Organización de los Estados Americanos, como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, habiéndose resuelto ésta última un problema relacionado con el «feminicidio» (en Ciudad Juárez) en 2009¹⁸⁰.

Para potenciar los problemas relacionados contra la mujer, el Consejo de Derechos Humanos ha instituido en 2010 (por un periodo inicial de tres años), un Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica¹⁸¹ al que le atribuye el mandato, entre otras cosas, de entablar un diálogo con los Estados, las entidades competentes de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos, los expertos en diferentes ordenamientos jurídicos y las organizaciones de la sociedad civil para identificar, promover y comentar las prácticas idóneas relacionadas con la eliminación de las leyes que discriminen a la mujer o cuya aplicación o consecuencias resulten discriminatorias para la mujer y, a ese respecto, preparar un compendio de las mejores prácticas. Y ello sin perjuicio de que desde 2004 existe el Relator especial sobre la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, que en los momentos presentes tiene que conducirse de conformidad con Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas¹⁸², el cual tiene su fundamento en el Protocolo de Palermo, destinado a prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹⁸³.

7.2. Como sucede con las mujeres, los niños y jóvenes vulnerables necesitan una protección especial, al margen de la que le corresponde como persona y por el simple hecho de ser niño.

En la Carta de las Naciones Unidas el niño (menor de dieciocho años de edad) no está mencionado de forma particular en ninguna de sus disposiciones. La DUDH sólo reconoce derechos específicos, de forma expresa, en relación con el niño, en el artículo 25.2, sin perjuicio de que de forma implícita ciertos derechos del niño están reconocidos en otras disposiciones. El PIDCP reconoce derechos al niño en el artículo 24 y se refiere de forma expresa al menor en diversas disposiciones (arts. 10.2.b, 14.1, y 14.4), no precisando el PIDCP qué se entiende por «niño» o por «menor».

El primer instrumento internacional adoptado en Naciones Unidas destinado a los niños fue la Declaración de los Derechos del Niño (1959¹⁸⁴), que contiene

¹⁸⁰ Caso **González y Otras («Campo Algodonero») Vs. México**. Sentencia (excepciones preliminares, fondo, costas y reparaciones) de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.doc

¹⁸¹ Resolución 15/23. Doc. A/HRC/RES/15/23, 8 de octubre de 2010. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/167/94/PDF/G1016794.pdf?OpenElement>

¹⁸² Asamblea General: resolución A/64/294, 12 de agosto de 2010. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/44/PDF/N0947944.pdf?OpenElement>

¹⁸³ http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf

¹⁸⁴ <http://clio.rediris.es/n31/derechosninos.htm>

una serie de principio partiendo de la base de su vulnerabilidad, aunque de nuevo sin definir que se entiende por niño. Tuvieron que transcurrir tres décadas para que un tratado internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989¹⁸⁵) definiera que se entiende por niño a los menores de dieciocho años (art. 1) y que desde una concepción holística precisara todos y cada uno de los derechos a garantizar al niño, ya sean como víctimas, sobre todo, tratándose de víctimas potenciales de violaciones de derechos humanos (entre los que pueden incluirse a los niños de la calle, que están expuesto a la inseguridad ciudadana de forma especialmente particular) o como victimarios, a los que la mencionada Convención también dedica determinadas disposiciones, entre otras, los artículos 37 y 40.

La vulnerabilidad del niño ha motivado que el mencionado Protocolo de Palermo, aunque destinado con carácter general al combate contra la trata de personas, se centre particularmente, no sólo en las mujeres, también en los niños, como sucede asimismo en la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado (1974¹⁸⁶). Y por ello mismo (vulnerabilidad del niño) existen determinados instrumentos destinados regular los derechos de los niños victimarios: Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (1990¹⁸⁷), Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) (1985¹⁸⁸).

El Comité de los Derechos del Niño viene adoptando Observaciones Generales en las que de forma expresa o implícita se ocupa de cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana de los niños¹⁸⁹, sin perjuicio de que también se haya ocupado de los victimarios¹⁹⁰, esto es, de aquellos que provocan en sus semejantes (ya sean adultos o niños) actos que constituyen a provocar un alto grado de inseguridad ciudadana.

La preocupación por los niños motivó que en 1990 la extinta Comisión de Derechos Humanos instituyera un Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (1990¹⁹¹), cuyo mandato sigue vigente, de hecho fue renovado por el Consejo de Derechos Humanos en 2008 (resolución 7/13, 27 de marzo de 2008). Y ello sin perjuicio de la existencia del Relator Especial sobre trata de personas, en particular, en relación con mujeres y niños, al que se ha hecho referencia previamente.

Asimismo resulta del mayor interés la información facilitada por UNICEF (Niños y violencia¹⁹²) en la que se ocupa de las distintas formas de violencia en relación con los niños, tanto la que se produce intrafamiliar como extrafamiliar.

En relación con los niños de la calle, expuestos permanentemente a la inseguridad ciudadana, hay que estar a lo dispuesto en las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) (1990¹⁹³). Sobre la situación de los niños ha informado también la UNESCO (Niños de la

¹⁸⁵ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

¹⁸⁶ http://www2.ohchr.org/spanish/law/mujer_nino.htm

¹⁸⁷ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/menores.htm>

¹⁸⁸ http://www2.ohchr.org/spanish/law/reglas_beijing.htm

¹⁸⁹ <http://tb.ohchr.org/default.aspx>

¹⁹⁰ En este contexto cabe mencionar la Observación General No. 10. Doc. CRC/C/GC/10 25 de abril de 2007.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/413/54/PDF/G0741354.pdf?OpenElement>

¹⁹¹ <http://www2.ohchr.org/english/issues/children/rapporteur/index.htm>

¹⁹² <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest2s.pdf>

¹⁹³ http://www2.ohchr.org/spanish/law/directrices_riad.htm

Calle), distinguiendo las distintas situaciones de tales niños, a la vez que alude a la situación en las distintas regiones¹⁹⁴,

7.3 La Carta de las Naciones Unidas promueve el respeto universal de los derechos humanos sin distinción por motivo de raza (art. 1.3) como la efectividad de tales derechos, asimismo, sin distinción por motivos de raza (art. 55.c), sin embargo, no contiene ninguna disposición específica relacionada con los derechos de las minorías (grupos sociales no organizados). La no distinción por motivos de raza está asimismo afirmada en la DUDH (art. 2.1), aunque la misma añade la no distinción por motivos «de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición», aunque de nuevo guarda silencio en relación con las minorías.

Dado que la no distinción por razón de raza aparece consagrada en los instrumentos previamente citados, no resulta extraño que en 1978 fuese adoptada la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales¹⁹⁵ y varios años después, en 1965, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹⁹⁶, que establece que a los efectos de la misma «la expresión ‘discriminación racial’ denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública» (art. 1.1). Consecuentemente, los grupos sociales no organizados pueden considerarse incluidos en la mencionada definición. Ello justifica que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial haya adoptado diversas recomendaciones generales relacionadas, por ejemplo, con los «pueblos indígenas»¹⁹⁷, «romaníes»¹⁹⁸, etc. En este contexto el mencionado Comité recuerda que el artículo 4.a) de la Convención exige a los Estados Partes que sancionen varias categorías de actos prohibidos, entre otros, «los actos de violencia contra cualquier raza o grupo de personas de otro color y origen étnico», así como, «la incitación a cometer tales actos»¹⁹⁹ y en relación con los diferentes grupos afectados se ocupa de forma especial en todas las cuestiones relacionadas con la violencia de las que los mismos pueden ser víctimas²⁰⁰.

En todo caso, fue el PIDCP el primer instrumento internacional de ámbito universal (Naciones Unidas) que reconoció derechos a las minorías (art. 27) cuyo significado y alcance ha sido precisado por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 23 de 1994²⁰¹.

¹⁹⁴ <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/human-rights/education-of-children-in-need/street-children/>

¹⁹⁵ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/raza.htm>

¹⁹⁶ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

¹⁹⁷ Recomendación General No. 23, 18 de agosto de 1997. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/255/19/IMG/N9725519.pdf?OpenElement>

¹⁹⁸ Recomendación General No. 27, 16 de agosto de 2000. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/444/87/PDF/G0044487.pdf?OpenElement>

¹⁹⁹ Recomendación General No. 18 (1993), par. 3. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/46/PDF/G0842246.pdf?OpenElement>

²⁰⁰ Recomendación General No. 30 (2005). <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/46/PDF/G0842246.pdf?OpenElement>

²⁰¹ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.1. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/162/64/IMG/G9416264.pdf?OpenElement>

La mencionada disposición del PIDCP inspiró la adopción en 1992 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas²⁰². A pesar de ello una «minoría» (o mayoría poblacional, en función del Estado en el que esté ubicada), fue regulada a través de un tratado internacional en la OIT en 1989, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales²⁰³, y ello sin perjuicio de que en 2007 haya sido adoptada en Naciones Unidas la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas²⁰⁴, que prohíbe toda forma de violencia contra toda personas indígena (art. 7.2), sin perjuicio de que en este contexto preste especial atención a las mujeres y niños (art. 22.2).

En el plano normativo tampoco se puede obviar la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990²⁰⁵) que prohíbe toda forma de violencia contra los trabajadores migrantes y sus familias (art. 13.3.d), teniendo los mismos derecho a la protección del Estado contra toda forma de violencia (art. 16.2), comprometiéndose por lo demás los Estados Partes a adoptar medidas «para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que hagan uso de la violencia o de amenazas o intimidación contra los trabajadores migratorios o sus familiares en situación irregular» (art. 68.1.c).

Lo cierto es que la preocupación de Naciones Unidas por los grupos mencionados no se ha limitado al plano normativo, de hecho en el marco de los «mandatos temáticos» han sido instituidos por la extinta Comisión de Derechos Humanos relatores y grupos de trabajo los cuales siguen ejerciendo sus funciones en la actualidad por decisión del Consejo de Derechos Humanos.

El Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, instituido en 1993²⁰⁶, en su último Informe insiste en la importancia de aplicar un enfoque global «en el diseño de medidas encaminadas a luchar contra los partidos políticos, movimientos y grupos extremistas que promuevan, explícita o implícitamente, la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio raciales, la incitación a la discriminación racial y la xenofobia, así como los actos de violencia o la incitación a la comisión de tales actos en contra de grupos específicos de personas». Hace constar que los Estados «deben intensificar los esfuerzos para asegurar la aplicación efectiva de la legislación vigente», aplicación que debe incluir, «la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento de la capacidad de los agentes de la ley y del poder judicial, especialmente a través de actividades de capacitación adecuadas...». Por lo que señala que los Estados «deben hacer esfuerzos decididos para enjuiciar a los autores de delitos de motivación racial, asegurar la realización de una investigación rápida e imparcial, así como para imponer las sanciones correspondientes». Recuerda asimismo que los Estados también deberán «prestar especial atención a las víctimas de esos delitos, especialmente las pertenecientes a grupos vulnerables», a fin de que las mismas tengan «pleno acceso a la justicia, a la satisfacción o reparación justa y adecuada por cualquier daño sufrido y recibir información acerca de los recursos legales existentes»,

²⁰² <http://www2.ohchr.org/spanish/law/minorias.htm>

²⁰³ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/indigenas.htm>

²⁰⁴ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>

²⁰⁵ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>

²⁰⁶ <http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/index.htm>

precisando por lo demás la necesidad de establecer mecanismos que proporcionen «asistencia jurídica y psicológica a las víctimas de la discriminación racial»²⁰⁷.

El Relator Especial sobre los Derechos de los Migrantes, instituido en 1999²⁰⁸, también se viene ocupando de cuestiones relacionadas con la violencia de los migrantes y a tales efectos señala a la atención de la Asamblea General que «muchos mecanismos para hacer cumplir la ley diseñados con el objeto de prevenir la migración irregular o no autorizada, como las duras políticas de interceptación, las sanciones a los transportistas y las actividades de control de la inmigración, pueden ser en sí mismos causantes de violencia y abusos, y pueden tener como efecto colateral el estímulo a la expansión de las redes de contrabando y trata». A juicio del Relator Especial, «la penalización de los migrantes irregulares por la infracción de encontrarse en un país sin la documentación adecuada hace que todos los migrantes, independientemente de su situación de inmigración, sean vulnerables a posibles actos de racismo o xenofobia (...) La consecuencia es que los migrantes son propensos a los abusos y la violencia provenientes de brotes de xenofobia, como lo prueban algunas de las supuestas violaciones de los derechos humanos señaladas a la atención del Relator Especial durante los últimos dos años»²⁰⁹.

El Relator Especial sobre los derechos y las libertades fundamentales de los indígenas, instituido en 2001²¹⁰, desde que comenzó a ejercer sus funciones, ha puesto de manifiesto situaciones de violencia en relación con los indígenas, habiendo señalado que: «Los pueblos indígenas resultan especialmente vulnerables en situaciones de conflicto civil y violencia»²¹¹, pues desde que «se iban incorporando en estructuras estatales, que ellos no habían elegido (...), sus formas locales de gobierno se modificaron o adaptaron para ajustarlas a los intereses y necesidades del Estado, con lo que se crearon tensiones que han desembocado a menudo en conflictos y violencia»²¹². En algunos países, «los indígenas han sido víctima de conflictos intestinos, que tuvieron como protagonistas la guerra de guerrillas, los paramilitares, la represión militar y otras formas de violencia directa e indirecta que ha dado lugar a asesinatos, desapariciones forzadas, reubicación obligatoria, corrientes de refugiados, detención sin garantías procesales, destrucción de pueblecitos y comunidades enteras, etc»²¹³.

La indiferencia de «los órganos de orden público ante las denuncias de los indígenas puede ser también discriminatoria, por ejemplo, cuando la policía no atiende debidamente las denuncias de actos de violencia y otras alteraciones del orden»²¹⁴. La violencia contra los indígenas, y en particular contra las mujeres y los jóvenes, «es común en numerosos países, y sólo en algunos Estados se realizan investigaciones judiciales para investigar las denuncias de esos actos de violencia». En los países

²⁰⁷ Doc. A/65/323, 24 de agosto de 2010, par. 106-107.

²⁰⁸ <http://www2.ohchr.org/english/issues/migration/rapporteur/index.htm>

²⁰⁹ Doc. A/65/222, 3 de agosto de 2010, par. 15-16.

²¹⁰ <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/>

²¹¹ Doc. E/CN.4/2002/97, 4 febrero 2002, par. 2.

²¹² *Ibidem*, par. 76.

²¹³ La situación de derechos humanos de los indígenas en el marco de los conflictos intestinos anteriores o presentes, precisa el Relator Especial, «se ha documentado ampliamente, pero la protección de sus derechos humanos entraña cuestiones complejas y difíciles en la actualidad». *Ibidem*, par. 108.

²¹⁴ Señala el Relator Especial que «Se ha sugerido que ello puede estar debido a que se considere que la violencia doméstica es parte de la cultura indígena o una 'norma tribal'; otros consideran que son los estereotipos racistas de los blancos los que llevan a pensar que los indígenas no merecen la protección de la policía». Doc. CN.4/2004/80, 26 enero de 2004, par. 30.

que ha visitado en misión oficial, el Relator Especial ha sido informado «de numerosos casos de actos de violencia y malos tratos físicos de indígenas por parte de autoridades locales, cuerpos de seguridad, unidades militares, grupos de vigilancia, fuerzas paramilitares y unidades armadas privadas»²¹⁵. Los obstáculos con que se enfrentan los indígenas en el sistema de justicia «son síntomas de una situación más general de problemas sociales complejos (...) que generalmente desemboca en (...) la violencia». Las mujeres indígenas «se ven más afectadas si cabe por los factores socioeconómicos»²¹⁶.

En otro orden de cosas el Relator Especial ha observado que, «sin la adhesión de los pueblos indígenas, conseguida mediante consultas en las primeras etapas de la elaboración de las iniciativas gubernamentales, la eficacia de los programas gubernamentales, incluso los que se proponen beneficiar específicamente a los pueblos indígenas, puede verse menoscabada desde el comienzo. Al parecer la falta de una consulta apropiada lleva siempre a situaciones conflictivas en que los indígenas manifiestan su cólera y su desconfianza y que, en algunos casos, han degenerado en actos de violencia»²¹⁷. Recuerda el Relator Especial que la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas insta a que las instituciones indígenas funcionen «de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos» (art. 34) y pide que se preste particular atención a «los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas» (art. 22), incluida la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra los niños y las mujeres indígenas²¹⁸. También alude el Relator Especial a la violencia que surge como consecuencia de las actividades empresariales en territorios indígenas²¹⁹.

El Grupo de Trabajo sobre personas de ascendencia africana, instituido en 2002²²⁰, también viene poniendo de manifiesto las situaciones de violencia a la que se enfrentan, en muchos países, las personas de ascendencia africana y los problemas que las mismas suelen tener cuando son sometidas a la acción de la justicia. Lo previamente señalado justifica que en el *Informe de la Conferencia Regional de América Latina y Caribe preparatoria a la Conferencia de examen de Durban* se destacara «la importancia de avanzar en las investigaciones para examinar las vinculaciones

²¹⁵ *Ibidem*, par. 32.

²¹⁶ Precisa el Relator Especial que el encarcelamiento suele producirse en el contexto de «niveles intolerablemente altos de violencia familiar, excesiva intervención de la policía en determinados casos, mala salud, desempleo y privaciones. En algunos estudios sobre las reclusas indígenas se exponen numerosos casos de vidas constantemente amenazadas por la violencia». *Ibidem*, par. 42.

²¹⁷ Doc. A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, par. 36. En este contexto cita a título de ejemplo, que como señaló un comité tripartito del Consejo de Administración de la OIT en un caso relativo al proceso de reforma constitucional en México, «el clima de enfrentamientos, violencia y desconfianza recíproca impidió que las consultas se llevaran a cabo de manera más productiva». *Ibidem*, par. 50.

²¹⁸ *Ibidem*, par. 52.

²¹⁹ En este contexto el Relator Especial ha puesto de manifiesto que cada vez con más frecuencia, «como se analizó en el seminario de expertos de Sitges, las actividades empresariales en territorios indígenas son el detonante de serios conflictos sociales, que desencadenan círculos de violencia y, a su vez, nuevas violaciones de los derechos humanos. En estas situaciones, tal y como ha puesto de manifiesto anteriormente el Relator Especial, los pueblos indígenas no son los únicos perjudicados: los conflictos sociales relativos a las actividades empresariales en territorios indígenas terminan afectando negativamente a los intereses económicos y a la imagen de las propias empresas, así como al interés de los Gobiernos concernidos». A/HRC/15/37, 19 julio 2010, par. 29.

²²⁰ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/162/64/IMG/G9416264.pdf?OpenElement>

entre el enjuiciamiento penal, la violencia policial y las sanciones penales, por un lado, y el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, por el otro, con el fin de adoptar las medidas necesarias para eliminar esas vinculaciones y prácticas discriminatorias»²²¹ referido a todos los grupos especialmente vulnerables, incluidos los afrodescendientes. En relación con los mismos se exhorta a los Estados «a abordar la temática de los jóvenes afrodescendientes e indígenas y la violencia, particularmente en las periferias de las grandes ciudades, a partir de una perspectiva social y de derechos humanos en la cual el fortalecimiento del capital social y el desarrollo de las capacidades de la juventud afrodescendiente e indígena sean el elemento central»²²², toda vez que se constata «la necesidad de avanzar en las medidas de atención dedicada a los jóvenes afrodescendientes e indígenas que viven en las periferias de las grandes ciudades de la región y que se ven particularmente afectados por la violencia urbana»²²³.

Por último aludir al Experto independiente sobre cuestiones de las minorías, instituido en 2004²²⁴, que desde su primer informe presentado en 2006²²⁵ se centra en cuestiones relacionadas con la violencia de las que son víctimas, en muchos casos, las personas pertenecientes a minorías. En el último Informe presentado ha identificado cuatro grandes esferas de preocupación relacionadas con las minorías a nivel mundial, siendo la primera de ellas y la más relevantes a efectos de este Informe, «la protección de la supervivencia de una minoría, a través del combate de la violencia contra los miembros de esa minoría y la prevención del genocidio»²²⁶. También se centra en demostrar que «si se presta atención a las violaciones de los derechos de las minorías en una fase temprana, antes de que los agravios generen tensiones y violencia, se haría una contribución inestimable a la cultura de la prevención dentro de las Naciones Unidas, se ayudaría a salvar incontables vidas», pues las minorías «son a menudo las víctimas, y no los autores de la violencia». Además, las mujeres y los hombres integrantes de minorías pueden convertirse «en el blanco de los agentes armados de diferentes maneras, con lo que se aumentan las formas de violencia en la sociedad en general. Por ejemplo, las mujeres son blanco de violencia sexual, mientras que los hombres son reclutados a la fuerza en las milicias. La violación de mujeres, por ejemplo, puede tener como fin humillar a los hombres y demostrar su incapacidad para proteger a ‘sus’ mujeres»²²⁷. Afirma además que los niveles de exclusión económica «pueden verse agravados por la discriminación en el acceso a otros derechos, por ejemplo, los derechos civiles y políticos, lo que deja a las mujeres un acceso muy limitado al sistema de justicia penal en sus casos de violencia doméstica»²²⁸.

²²¹ Doc. A/CONF.211/PC.3.3, 8 de julio de 2008, par. 73. <http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20938s.pdf>

²²² *Ibidem*, par. 119.

²²³ *Ibidem*, par. 67.

²²⁴ <http://www2.ohchr.org/english/issues/minorities/expert/index.htm>

²²⁵ Doc. E/CN.4/2006/74, 6 de enero de 2006.

²²⁶ A/65/287, 12 de agosto de 2010, par. 3.

²²⁷ *Ibidem*, par. 8, 13-14.

²²⁸ *Ibidem*, par. 60.

8. FUENTES EN INTERNET

Organización de las Naciones Unidas

<http://www.un.org/es>.

Carta de las Naciones Unidas

<http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml>

Estructura y organización (se puede acceder a los órganos principales, subsidiarios y organismos especializados)

<http://www.un.org/es/aboutun/structure/>

Naciones Unidas y los Derechos Humanos:

Instrumentos normativos:

Declaración Universal de Derechos Humanos:

<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

Acceso a los diversos instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas:

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/>

Órganos especialmente creados con competencias en derechos humanos:

ACNUDH:

<http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>

Consejo de Derechos Humanos:

<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/>

Órganos *ad hoc* en el marco de los procedimientos temáticos:

<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/themes.htm>

Órganos de los Tratados de Derechos Humanos (Comités):

<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

Órganos específicos de las Naciones Unidas relacionados con la seguridad humana y/o la seguridad ciudadana:

PNUD:

<http://www.undp.org/spanish/>

Comisión de Desarrollo Social:

<http://www.un.org/spanish/esa/socdev/csindex.htm>

Consejo Asesor de Seguridad Humana:

<http://ochaonline.un.org/ABHSandOutreach/tabid/2128/Default.aspx>

Unidad de Seguridad Humana:

<http://ochaonline.un.org/TheHumanSecurityUnit/tabid/2212/Default.aspx>

2. AMÉRICA LATINA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS: 2.1. Obligaciones generales; 2.2. Obligaciones relacionadas con la policía y con los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado: 2.1.1. *Los cuerpos policiales*; 2.1.2. *Seguridad privada*; 2.1.3. *Fuerzas armadas*. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS. 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE: 4.1. Como parte de otros derechos; 4.2. Derecho a la verdad. 5. GARANTÍAS JUDICIALES: 5.1. A favor de las víctimas. 5.2. A favor de los victimarios. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 7.1. Con carácter general; 7.2. Seguridad de las mujeres; 7.3. Seguridad de los niños; 7.4. Seguridad de los grupos sociales no organizados. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Para delimitar el marco jurídico general de la «seguridad ciudadana» con carácter previo hay que determinar el marco conceptual, esto es, ¿qué se entiende por seguridad ciudadana a nivel interamericano?

En la Organización de los Estados Americanos (OEA) desde hace años se viene trabajando el concepto «seguridad hemisférica»¹ que en los momentos presentes incluye diversos temas², entre otros, la prevención de la delincuencia y la violencia³, la seguridad pública⁴, el tratamiento de las pandillas delictivas⁵, etc.

Los Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas⁶, en las reuniones que vienen celebrando recientemente, trabajan en el concepto «seguridad pública», ante la preocupación ciudadana por la inseguridad y el temor al delito, como hace constar en su informe la Secretaría General de la OEA⁷. En definitiva, a nivel de la OEA el concepto más comúnmente utilizado es el de «seguridad pública», sin perjuicio de que el Banco Interamericano de Desarrollo desde 1998 esté

* *Abreviaturas*: Comisión Interamericana de Derechos Humanos = CIDH y Comisión Interamericana; Corte Interamericana de Derechos Humanos = Corte I.D.H; Organización de los Estados Americanos = OEA.

¹ <http://www.oas.org/csh/spanish/ncsint.asp>

² <http://www.oas.org/csh/spanish/>

³ <http://www.oas.org/csh/spanish/CrimenyViolencia.asp>

⁴ <http://www.oas.org/csh/spanish/Seguridad%20publica.asp>

⁵ <http://www.oas.org/csh/spanish/Pandillas%20Delictivas.asp>

⁶ Primera reunión, México D.F. (7 y 8 de octubre de 2008) y Segunda reunión, Santo Domingo (4 y 5 de noviembre de 2009). La próxima está previsto a celebrarse en Chile en 2011.

⁷ *La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades*, OEA/Ser.D/XXV.2, 2ª edición, diciembre 2008.

financiando a los Estados para paliar problemas relacionados con la violencia y la seguridad ciudadana⁸.

En todo caso, de la «seguridad ciudadana» se ha ocupado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos⁹, habiendo delimitado conceptualmente el mismo. También se ocupará la Asamblea General de la OEA en su próximo periodo ordinario de sesiones de 2011¹⁰.

Para la Comisión Interamericana, el concepto de «seguridad ciudadana» es el más adecuado para abordar los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de «seguridad pública», «seguridad humana», «seguridad interior» u «orden público». A tales efectos recuerda que «la expresión *seguridad ciudadana* surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios»¹¹. En todo caso reconoce que el concepto de «seguridad pública», se utiliza ampliamente en los Estados Unidos y Canadá, para hacer referencia también a la seguridad de las personas y grupos que componen la sociedad¹².

Lo cierto es que el concepto «seguridad pública» al margen de que se utilice en Estados Unidos y en Canadá para hacer referencia a la seguridad de las personas y de los grupos que componen la sociedad, también viene siendo utilizando, al menos hasta el presente, por las mencionadas Reuniones de Ministros de Seguridad Pública de las Américas.

En relación con el concepto de «seguridad humana» que es que viene desarrollándose en Naciones Unidas, la CIDH hace notar lógicamente que la «seguridad ciudadana» no es más que una de las dimensiones de la «seguridad humana»¹³. Precisa también la Comisión Interamericana que en los últimos años «se ha logrado una mejor aproximación conceptual a la seguridad ciudadana desde la perspectiva

⁸ <http://www.iadb.org/es/temas/violencia-y-seguridad-ciudadana/violencia-y-seguridad-ciudadana,1200.html>

⁹ OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009.

<http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

¹⁰ http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-483/10

¹¹ Aclara la CIDH, que en los regímenes autoritarios la seguridad está asociada a los conceptos de «seguridad nacional», «seguridad interior» o «seguridad pública», referidos todos a la seguridad del Estado, mientras que en los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la «seguridad ciudadana» y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales.

¹² Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, par. 21.

<http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

¹³ Precisa la CIDH en el contexto de la «seguridad humana» se concibe a la «seguridad ciudadana» como «la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...) De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria —aunque no suficiente— de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos». *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 22.

de los derechos humanos», pues los mismos no sólo constituyen el fundamento de la seguridad ciudadana, sino también el límite en la lucha contra la inseguridad ciudadana¹⁴.

Sin perjuicio de lo anterior hay que tener presente que si bien hasta el momento no existe ningún instrumento jurídico internacional adoptado en la OEA en relación con la «seguridad ciudadana», los derechos humanos constituyen fundamento y límite a la seguridad ciudadana, como ha sostenido la CIDH. Y en este contexto hay que tener presente que a los Estados Miembros de la OEA le son aplicables instrumentos de derechos humanos adoptados en el ámbito universal (Naciones Unidas) y en el ámbito interamericano (OEA). A nivel universal resulta imprescindible aludir a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), sin que tales instrumentos agoten aquellos que pueden resultar aplicables, como también sucede a nivel interamericano que si bien hay diversos instrumentos de la mayor relevancia, conviene aludir a dos de carácter general, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

1.2 En la OEA, sus órganos principales (Asamblea General¹⁵, Consejo Permanente, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Secretaría General) se ocupan de temas relacionados con la «seguridad ciudadana», con independencia de su calificación.

Y ello sin perjuicio de la existencia de: la Comisión de Seguridad Hemisférica¹⁶ (dependiente del Consejo Permanente), que se ocupa de todos los temas relacionados con la seguridad; el Departamento de Seguridad Pública¹⁷ (dependiente de la Secretaría General), que promueve políticas públicas de seguridad, legislación y programas de asistencia técnica en los países miembros de la OEA y constituye un espacio de análisis y reflexión sobre las nuevas formas de amenaza a la seguridad pública; también desarrolla estudios y propuestas desde la perspectiva de los derechos humanos, enfocando la prevención de la violencia y la criminalidad, la rehabilitación, y la aplicación de la ley; y el Observatorio Interamericano de Seguridad¹⁸ (de la OEA), instrumento dedicado a la medición y análisis a fin de recopilar información cuantitativa y cualitativa sobre criminalidad y violencia para compartirla con los Estados Miembros de la OEA.

Asimismo no se puede obviar a uno de los Organismos Especializados de la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁹, al que se ha aludido previamente, toda vez que uno de los temas del que se viene ocupando, esto es, que está financiando, está relacionado con violencia y la seguridad ciudadana,

¹⁴ *Ibidem*, par. 23-24.

¹⁵ Resulta de interés la Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre *Seguimiento de las reuniones de Ministros en materia de Seguridad Pública de las Américas* (AG/RES 2540 (XL-0/10) 8 junio 2010) en el que toma nota con beneplácito del Informe de la Comisión Interamericana sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (par. 5º Preámbulo) e invita a la Comisión Interamericana a presentar el mencionado Informe a la consideración de los Estados Miembros en el Consejo Permanente a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica (dispositivo 8º).

http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_10/AG05071S02.DOC

¹⁶ <http://www.oas.org/csh/spanish/default.asp>

¹⁷ http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_mispa2.asp

¹⁸ http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp

¹⁹ <http://www.iadb.org/es/temas/tema-en-america-latina-y-el-caribe,1125.html#listV>

Al margen de los órganos previamente citados, resulta también pertinente mencionar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁰, que a través de su jurisprudencia viene contribuyendo en el tema relacionado con la seguridad ciudadana, sin perjuicio de que dicho concepto no sea utilizado frecuentemente por la misma, salvo excepciones²¹.

1.3 Datos (encuestas) sobre victimización en relación con (algunos) Estados Miembros de la OEA pueden consultarse a través del Observatorio Interamericano de Seguridad pues el mismo divulga datos estadísticos sobre seguridad ciudadana para el monitoreo de políticas públicas en los respectivos países.

En algunos Estados miembros de la OEA el sistema de encuestas comienza en la última década del siglo XX, es el caso de Argentina²², si bien en otros se inicia en el presente siglo como en Brasil²³, Chile²⁴, Colombia²⁵, Ecuador²⁶, El Salvador²⁷, Guatemala²⁸, México²⁹, Paraguay³⁰, Perú³¹, Uruguay³² y Venezuela³³.

Y ello sin perjuicio de las fuentes adicionales para las encuestas, a cuyos efectos cabe mencionar: El Latinobarómetro³⁴ y el Barómetro de las Américas³⁵. A lo anterior hay que añadir los datos sobre criminalidad y violencia, que sobre la base de distintas fuentes son aportados por la Secretaría General³⁶ y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³⁷.

²⁰ <http://www.corteidh.or.cr/>

²¹ A título de ejemplo, caso **Servellón García Vs. Honduras**. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. par. 92 y 112.

²² http://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/argentina/victimizacion-argentina.pdf

²³ http://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/brasil/victimizacion_brasil_2002.pdf

²⁴ http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/encuestaseguridad.php

²⁵ http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=section&id=55&Itemid=658

²⁶ http://www.seguridadciudadana.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=116:encuesta-de-victimizacion&catid=37:proyectos-realizados-y-en-marcha&Itemid=61

²⁷ <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/principal.htm>

²⁸ http://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/guatemala/Guatemala%20-%20Informe%20estadistico%20de%20la%20violencia%202007.pdf

²⁹ http://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/mexico/mexico_analisis_ensio6.pdf

³⁰ http://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/paraguay/PY_encuesta%20de%20victimizacion_2009.doc

³¹ http://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/peru/Perú%20-%20Resumen%20del%20estudio%20de%20victimización%202005.pdf y http://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/peru/Lima%20-%20Estudio%20de%20Victimizacion.pdf

³² <http://www.cncs.com.uy/softis/0/nv/7712/>

³³ <http://www.oas.org/dsp/PDFs/encuestavictimizacion2009.pdf>

³⁴ <http://www.latinobarometro.org/>

³⁵ <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME>

³⁶ *La Seguridad Pública en las Américas. Retos y oportunidades*, op. cit., pp. 18-24.

³⁷ En su *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, sostiene la CIDH, existen «serias dificultades de los Estados miembros para dar soluciones eficaces» a los problemas relacionados con la seguridad ciudadana. Precisa que por primera vez en décadas, «en los países de América Latina, la delincuencia aparece como la principal preocupación para la población, superando al desempleo. Pone de manifiesto que la «criminalidad acompañada por violencia contra las personas genera (...) alarmas para la gobernabilidad democrática y la vigencia del Estado de Derecho, lo que se traduce en los bajos índices de confianza que la población manifiesta tener hacia el gobierno, el parlamento, la

2. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

2.1 La inseguridad ciudadana, generada por la criminalidad y la violencia, como ha puesto de manifiesto la CIDH, «constituye un grave problema donde está en juego la vigencia de los derechos humanos». Y dado que la seguridad ciudadana debe ser evaluada desde la perspectiva del respeto y garantía de los derechos humanos, hay que tener presente que los Estados tienen a su cargo obligaciones negativas (abstención y respeto) y positivas (adoptar medidas en aras a la prevención).

En el Informe de la Secretaría General de la OEA, *La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades* (2008), el Capítulo 4 está dedicado a la «Prevención de la Inseguridad». En el mismo se hace constar que la prevención se puede desarrollar a tres niveles: primaria³⁸, secundaria³⁹ y terciaria⁴⁰. Indica asimismo que la prevención, proveniente de los países industrializados se ha comenzado a implantar en el Hemisferio desde hace una década por distintas razones⁴¹, pero que sigue existiendo «importantes dificultades para su aplicación»⁴². Precisa que en la última década «se ha invertido una cantidad ingente de recursos en programas, conferencias, publicaciones y programas piloto, con el objetivo de llevar a cabo un cambio de paradigma en el enfrentamiento a la inseguridad, y promover la prevención como eje central de las políticas públicas. A pesar de que se ha conseguido cambiar el discurso, no se ha avanzado lo suficiente en su capacidad operativa. En general ha existido en la región la tendencia a la precipitación en la implementación de intervenciones basadas en medidas que han funcionado en países desarrollados. Ha predominado la ausencia de un diagnóstico preciso de la realidad del contexto en el que las acciones de prevención se iban a desarrollar; una articulación multisectorial clara; un consenso sobre qué tipo de estrategias se deberían implementar y los objetivos a conseguir. A esto se aúna una carencia de «evidencia empírica» sobre la efectividad de las medidas preventivas, debido a la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación adecuados. El resultado es una plétora de pequeños proyectos, pero pocos de gran escala». Habida cuenta de los problemas que detecta, el

policía y el sistema judicial». Y considera demás que «las políticas de seguridad ciudadana históricamente implementadas en numerosos Estados de las Américas se han caracterizado, en términos generales, por su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y en muchos casos, en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria», par. 26-32.

³⁸ Prevención primaria: dirigida a la población en general con el objetivo de reducir la probabilidad de que ésta incurra en conductas y comportamientos violentos y/o criminales.

³⁹ Prevención secundaria: dirigida a la población de alto riesgo de incurrir en conductas agresivas.

⁴⁰ Prevención terciaria: orientada a atender tanto a las víctimas como a los responsables de los hechos violentos. Este tipo de prevención está estrechamente relacionada con el sistema de justicia criminal, y sus acciones están dirigidas a los mecanismos de represión, rehabilitación y posterior reinserción en la sociedad.

⁴¹ Los altos costos directos e indirectos que generan al Estado y la sociedad el crimen y la violencia. Existe evidencia que en algunos países de América Latina, los costos de la violencia oscilan entre el 5% y el 25% del PIB. La evidencia proveniente de países industrializados como Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña sobre las ventajas de invertir en prevención en términos de costo-eficiencia y costo efectividad. La evidencia empírica de programas de prevención en los Estados Unidos muestra que por cada dólar invertido en prevención se ahorrarían entre 6 y 7 dólares invertidos en programas de control del delito. El impulso de este tipo de programas, por parte de organismos internacionales, mediante la financiación de asistencia técnica, capacitación y proyectos.

⁴² *Informe sobre La seguridad pública en las Américas...*, op. cit., pp. 55-57.

Informe afirma que «se tiene que trabajar intensamente en la reducción de las tasas de crimen y violencia para promover el desarrollo social, económico y político de la región y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Para poder ser exitosos en la disminución del delito y de la inseguridad, el diseño de políticas tiene que incluir un enfoque preventivo y, a la vez, mantener un equilibrio constante con las políticas de control. Este equilibrio en las políticas de seguridad pública tendrá su mayor impacto a nivel local, donde el ciudadano es el usuario final»⁴³.

La CIDH, en el mencionado *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, también hace notar la obligación de los Estados de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a la seguridad ciudadana⁴⁴ (derechos a los que se hará referencia en un momento posterior), a la vez que se ocupa de la obligación de los Estados de investigar los hechos causante de la vulneración de tales derechos⁴⁵.

En todo caso, como consta en el citado Informe de la Comisión Interamericana, la efectividad de los derechos involucran obligaciones positivas y negativas en cuatro niveles: obligación de respetar (no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho), obligación de proteger (impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes), obligación de asegurar (que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo) y obligación de promover el derecho en cuestión (deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien). Ahora bien, una de las dimensiones principales de las obligaciones estatales se vincula «al esclarecimiento judicial de conductas, con miras a eliminar la impunidad y lograr su no repetición». Sobre tales presupuestos, tanto la CIDH como la Corte Interamericanas han condenado la impunidad de hechos que vulneran derechos fundamentales ya que ésta «propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares». De ahí que la Comisión Interamericana considere que «la adecuada y eficaz administración de justicia por parte del Poder Judicial, y en la medida correspondiente por entes disciplinarios, tiene un rol fundamental no sólo en términos de reparación del daño causado a los afectados, sino también en términos de disminución del riesgo y el alcance del fenómeno»⁴⁶.

Lo cierto es que de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁷, los Estados asumen las obligaciones generales estipuladas en los artículos 1.1 y 2, sin perjuicio de las obligaciones específicas en relación con los diversos derechos reconocidos.

En virtud del artículo 1.1 los Estados Partes «se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social». Las obligaciones de respetar y garantizar los derechos, ha soste-

⁴³ *Ibidem*, pp. 60-61.

⁴⁴ Centrándose fundamentalmente en el derecho a la vida y a la integridad personal (par. 41-44), derechos que no son susceptibles de suspensión en ninguna circunstancia (art. 27.2 Convención), es decir, se trata de derechos calificados como inderogables

⁴⁵ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 45-46.

⁴⁶ *Ibidem*, par. 35-36.

⁴⁷ <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html>

nido la Corte Interamericana de Derechos Humanos de forma reiterada, implica «el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos»⁴⁸.

Y de conformidad con el artículo 2, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas para la efectividad de los derechos reconocidos. En el último caso resuelto hasta el presente (Vélez Loor Vs. Panamá), la Corte Interamericana de Derechos Humanos reafirma su jurisprudencia anterior recordando que el artículo 2 establece «la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella consagrados, la cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio de *effét utile*). Si bien el artículo 2 de la Convención no define cuáles son las medidas pertinentes para la adecuación del derecho interno a la misma, la Corte ha interpretado que esta implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. El Tribunal ha entendido que la obligación de la primera vertiente se incumple mientras la norma o práctica violatoria de la Convención se mantenga en el ordenamiento jurídico y, por ende, se satisface con la modificación, la derogación, o de algún modo anulación, o la reforma de las normas o prácticas que tengan esos alcances, según corresponda»⁴⁹.

Por otro lado hay que tener presente que el precitado Informe de la Secretaría General dedica el Capítulo 5 a los «Principios de políticas públicas de seguridad» justificándolo en la «enorme demanda por parte de la población de acciones eficaces frente a la inseguridad ciudadana». De ahí que haga constar que es imprescindible que «exista un profundo convencimiento que la seguridad es parte fundamental de los derechos de los individuos y que, cuando éste es vulnerado, otros derechos fundamentales pierden la capacidad de realizarse en su plenitud. Se debe reivindicar contundentemente el derecho de las personas a una vida segura y exenta de miedo a la violencia». Precisa además que el Estado, «tiene la obligación de desplegar todos los recursos a su alcance para que ese derecho no sea nunca violado», de ahí que considere que se necesita, «desarrollar políticas de seguridad que en el marco de nuestros estados democráticos y de derecho, contribuyan a su fortalecimiento, sepan entender causas más complejas, den cuenta efectiva de las manifestaciones inmediatas del crimen y la violencia y, a la vez, reduzcan significativamente sus posibilidades de incidencia futura». Añade que para ser efectivas, las políticas de seguridad las mismas «deben concentrarse en aquellos factores considerados especialmente relevantes en un espacio y tiempo determinados. Las soluciones no son únicas sino más bien dinámicas y flexibles. No obstante, deben estar vinculadas a un conjunto de principios generales que las deben guiar en su diseño e implementación», ha-

⁴⁸ Así lo afirmó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los primeros casos contentiosos que resolvió y lo viene reafirmando de forma sucesiva. Los mencionados casos son: *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C, No. 4, 1988, par. 166; y *Godínez Cruz Vs. Honduras*, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, par. 175.

⁴⁹ Caso *Vélez Loor Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 23 noviembre 2010 Serie C No. 218, par. 194.

ciendo referencia por los demás a dieciocho características en las que deben centrarse tales políticas⁵⁰.

En lo que respecta a las políticas públicas de seguridad ciudadana, la CIDH ha precisado que la «seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad». Por ello sostiene que los Estados «deben diseñar e implementar políticas públicas con enfoque de derechos humanos como instrumento para cumplir rigurosamente con las obligaciones, de tipo negativo y de tipo positivo, asumidas, en especial, en el marco del Sistema Interamericano respecto a los derechos comprometidos con la seguridad ciudadana». En definitiva para la Comisión Interamericana, «una política pública sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos es aquella que incorpora el desarrollo de acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: el área institucional, el área normativa y el área preventiva» y «debe ocuparse de las diferentes dimensiones de los problemas que originan la criminalidad y la violencia, y por tanto, es necesario que sus intervenciones conduzcan a su abordaje integral». De ahí que concluya que las obligaciones positivas asumidas por los Estados «implican que éstos deben generar las condiciones para que la política pública sobre seguridad ciudadana contemple prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente, que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito»⁵¹.

2.2. Obligaciones relacionadas con la policía y con los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado

2.1.1 De esta cuestión se han ocupado los Ministros de Seguridad Pública de las Américas⁵², así como el Informe de la Secretaría General al que se está haciendo refe-

⁵⁰ Democrática (deben diseñarse y ejecutarse dentro de la ley y en el marco de las instituciones, con las formas y contenidos de la democracia y garantizando los derechos de todos), ejecutada por la policía (deben ser cuerpos de policía debidamente formados y capacitados, liderados por la autoridad gubernamental democrática para cumplir unos fines esenciales y específicos dentro de las políticas de seguridad), liderada por el poder democrático (estar bajo el mando y responsabilidad de la autoridad democrática), de responsabilidad pública (la seguridad es un bien público y es, además, responsabilidad principal del Estado), profesional (requiere de expertos que puedan aprovechar todo el conocimiento especializado disponible y utilizar herramientas tecnológicas de última generación para enfrentar las diversas modalidades delictuales), informada (mejorar las estadísticas policiales y extender el uso de las encuestas de victimización. Además, la información debe ser pública y estar al alcance de todos), financiada (dotación presupuestaria), equitativa (aplicables a todos en general, pero con especial atención a las poblaciones en riesgo), con sanciones apropiadas (para que no se produzca la impunidad), integral (combinar políticas de control y sanción con políticas de prevención y rehabilitación), preventiva (en sus diversas vertientes), inhibidora (garantizando la sanción de los hechos delictivos), rehabilitadora (de las víctimas y victimarios), local (participación de las autoridades civiles locales), participativa (participación ciudadana que debe ser entendida como un derecho de la población y no como una concesión del Estado), transparente (sujetas a fiscalización), eficaz (produzcan los resultados necesarios y la población perciba un mayor compromiso del Estado y una paulatina mejora de su situación) y sostenible (sean políticas de Estado y trasciendan el ejercicio de un gobierno). La seguridad pública en las Américas..., *op. cit.* pp. 63-71.

⁵¹ Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, pp. 50-61.

⁵² En lo que a la gestión de la policía respecta, los Ministros consideran que deberían promover «la modernización de la gestión policial, incorporando en la misma la transparencia y la rendición de

rencia⁵³. Por su parte la CIDH ha hecho referencia a la obligación de los Estados de profesionalizar y modernizar las fuerzas policiales para el adecuado funcionamiento del sistema democrático⁵⁴, toda vez que «la Policía constituye una institución fundamental para la vigencia del Estado de derecho y para garantizar la seguridad de la población»⁵⁵. Aboga además porque las fuerzas policiales cuenten «con el personal y la infraestructura especializada para brindar un servicio de calidad según las necesidades de aquellos sectores de la población más vulnerables frente a la violencia y el delito, como las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; la población indígena y afrodescendiente y la población migrante», así como a otros grupos en situación de vulnerabilidad como el colectivo integrado por personas «lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, frente al riesgo de discriminación ante situaciones de violencia y criminalidad»⁵⁶.

2.1.2 El precitado Informe de la Secretaría General recuerda que el «monopolio del uso de la fuerza en manos del Estado es sin duda uno de los elementos clave para la gestión de la conflictividad y la violencia. En los últimos años, sin embargo, el aumento de la industria de seguridad privada ha puesto en duda este principio. En la mayoría de nuestros países el número de vigilantes privados tiende a ser mayor que el de los policías. En algunos casos, incluso, con capacidad de porte de armas de mayor poderío que aquellas que son utilizadas por los policías en el patrullaje cotidiano. Es preciso que esos cuerpos privados estén regulados. La experiencia muestra que la falta de regulación de un sector tan estratégico puede convertirse en un riesgo para los procesos democráticos de nuestra región. Por ello la participación de agentes y empresas del sector privado en la seguridad debe ser normada, regulada y fiscalizada en todas sus dimensiones por el Estado. La labor de estas empresas de seguridad debe enmarcarse y ser compatible con los objetivos generales de las políticas de seguridad pública de los Estados»⁵⁷.

En este contexto la CIDH también recuerda que los Estados, en cumplimiento a su deber de garantía de los derechos humanos comprometidos en las políticas de seguridad ciudadana, «deben asumir las funciones de prevención, disuasión y represión del delito y la violencia, por ser los depositarios del monopolio de la fuerza legítima. La privatización de la funciones de seguridad ciudadana tiene como con-

cuentas, fortalecer la profesionalización de los cuerpos de seguridad y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de quienes los integran» y solicitan a la Secretaría General de la OEA que «lleve a cabo un estudio de factibilidad, con las aportaciones de los Estados Miembros, sobre las mejores formas para fortalecer en la región el entrenamiento y formación de personal con responsabilidad en materia de seguridad pública para presentarlo, a la brevedad posible, a la consideración de los Estados Miembros». *Compromiso por la seguridad pública en las Américas*, fruto de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Públicas de las Américas (México D.F. 7 a 8 octubre 2008), par. 9-11.

⁵³ En el mencionado Informe se hace constar que la seguridad pública debe estar a cargo de los cuerpos de policía debidamente formados y capacitados, liderados por la autoridad gubernamental democrática para cumplir unos fines esenciales y específicos dentro de las políticas de seguridad». Precisa asimismo que el «avance del crimen organizado, los niveles de corrupción policial y la sensación de desgobierno presentes en muchas de nuestras ciudades deben ser enfrentados con políticas claras y contundentes de consolidación de las instituciones policiales profesionales. No cabe duda que los diversos contextos nacionales requieren un análisis específico de acuerdo a la magnitud de los problemas criminales, pero en cualquier circunstancia, la apuesta por elevar el nivel de respuesta policial se percibe como una medida correcta para enfrentar el problema». *La seguridad pública en las Américas...*, *op. cit.*, par. 64.

⁵⁴ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 77-99.

⁵⁵ *Ibidem*, par. 77.

⁵⁶ *Ibidem*, par. 83.

⁵⁷ *Ibidem*, par. 65.

secuencia que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos, cuya defensa, protección y garantía competen al Estado, para transformarse en un mero producto que puede adquirirse en el mercado, y, en la generalidad de los casos, exclusivamente por aquellos sectores de la sociedad que cuentan con los recursos económicos para hacerlo». Y en este contexto concluye que «las empresas privadas solamente brindan servicios de seguridad o custodia de bienes y valores, y no son un complemento o un sucedáneo a las obligaciones de los Estados Miembros en materia de seguridad ciudadana, ya que la garantía de los derechos humanos vinculados a esta última es una responsabilidad estatal indelegable»⁵⁸.

2.1.3 El Informe de la Secretaría General precisa que a las fuerzas armadas corresponde «funciones de defensa del territorio y de la soberanía de los países. Su filosofía, formación, entrenamiento y armamento son diferentes y ajenos a los que se requieren en las tareas de seguridad pública. Por ende, su eventual participación en tareas de orden interno debe ser subsidiaria y temporal»⁵⁹.

A este respecto la CIDH, en reiteradas ocasiones, ha señalado que, «dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno»⁶⁰. Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que «los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales»⁶¹.

Y dado que según la Comisión Interamericana en «la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos», precisa que tales planteamientos responden a la confusión entre «los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria —por muy grave que sea— no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado». Considera por lo demás la CIDH que un punto especialmente grave a resaltar es que «en algunos países de la región la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, sino que esa participación se verifica en actividades de investigación criminal e inteligencia», de ahí que haga notar que «para el buen funcionamiento de un sistema democrático, deben corresponder a fuerzas policiales civiles, sometidas a los correspondientes controles por parte del parlamento y, en su caso, del sistema judicial», pues «los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados»⁶² (par. 103-105).

⁵⁸ *Ibidem*, par. 72-73.

⁵⁹ *La seguridad pública en las Américas...*, *op. cit.*, par. 64.

⁶⁰ *Vid.* entre otros, el Informe de la Comisión Interamericana sobre Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala, 2003, par. 113.

⁶¹ Caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, par. 78.

⁶² *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 103-105.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

En sentido estricto, el Plan existente en el ámbito interamericano es el *Plan de Acción Hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional* (aprobado el 25 de octubre de 2006)⁶³, sin perjuicio de la *Estrategia Regional de Promoción de la cooperación interamericana para el tratamiento de las pandillas delictivas: sugerencias y recomendaciones*⁶⁴.

Asimismo hay que hacer mención al *Programa Interamericano de Capacitación Policial* (PICAP) lanzado por el Departamento de Seguridad Pública a fin de promover herramientas para el control y la prevención del crimen y la violencia mediante la transferencia de experiencias, el intercambio de información y el análisis de la acción política de los países del sistema interamericano. Para cumplir con este objetivo, el PICAP busca promover el entrenamiento y la profesionalización de las policías, desarrollar un curriculum-modelo para la modernización de la educación policial, organizar módulos de entrenamiento para facilitar el intercambio de información entre los docentes de las Academias Policiales nacionales en vista de facilitar el intercambio de experiencia y la cooperación mutua en este tema⁶⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta pertinente aludir al *Compromiso por la seguridad pública en las Américas*, fruto de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Públicas de las Américas (México D.F. 7 a 8 octubre 2008)⁶⁶. En este contexto los Ministros consideran que deberían fortalecer «la capacidad de nuestros Estados para promover la *seguridad ciudadana y para responder eficazmente a la inseguridad, la delincuencia y la violencia* adecuando, según sea necesario, su marco jurídico, estructuras, procedimientos operativos y mecanismos de gestión» (cursivas añadidas). También consideran que deberían analizar los problemas de seguridad pública «desde una visión integral, teniendo en cuenta las amenazas emergentes, e impulsar instrumentos de gestión que permitan a las autoridades nacionales evaluar y mejorar, según sea necesario, la eficacia de las políticas de seguridad pública», a la vez que profundizar «nuestros conocimientos sobre los servicios de seguridad privada, así como desarrollar y/o fortalecer, según sea necesario, normas jurídicas que regulen su funcionamiento»⁶⁷.

La prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad, consideran los Ministros de Seguridad Pública de las Américas, deben estar sustentadas sobre «políticas públicas de Estado, en coordinación con las instituciones pertinentes» y en «programas educativos»⁶⁸. Y tras solicitar a la Secretaría General de la OEA el apoyo técnico permanente a los Estados que así lo requieran para alcanzar los propósitos, objetivos y acciones del presente Compromiso, los Ministros invitan a «los Estados Miembros, Observadores Permanentes de la OEA y a las instituciones del Sistema Interamericano a realizar contribuciones voluntarias, financieras y/o de recursos humanos, para lograr la plena implementación de este Compromiso» y a «los organismos y entidades del Sistema Interamericano, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana de la Salud, así como a

⁶³ Documentos Clave de la OEA sobre Seguridad. Volumen 2: Seguridad Pública, pp. 227-233. http://www.oas.org/dsp/documentos/ministers_volumen2_web.pdf

⁶⁴ CP/CSH/1229/10.

⁶⁵ http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_capacitacion.asp

⁶⁶ OEA/Ser.K/XLIX.1 mispa/DOC. 7/08 rev. 4, 29 octubre 2008.

⁶⁷ *Ibidem*, apartados 2, 3 y 5.

⁶⁸ *Ibidem*, apartados 7 y 8.

otros organismos de las Naciones Unidas e internacionales, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, contribuyan a alcanzar los objetivos del presente Compromiso»⁶⁹.

En la *Declaración de Compromiso de Puerto España* (fruto de la Quinta Cumbre de las Américas, 2009), los Jefes de Estados y de Gobiernos se ocuparon, entre otras cosas, de reforzar la seguridad pública⁷⁰ a cuyos efectos los Altos Dignatarios se comprometen a «promover políticas públicas, en coordinación con las instituciones pertinentes y la participación ciudadana y comunitaria, destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad». A fin de que todo lo relacionado con la seguridad pública tenga avances fructíferos, solicitan a la Secretaría General de la OEA que presente ante la siguiente Cumbre de las Américas un informe sobre «el avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos en las Reuniones de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA) y en las Reuniones de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA)». Lo anterior tiene su fundamento en el reconocimiento de que «la violencia es prevenible y, por lo tanto, formularemos o fortaleceremos políticas que adopten un enfoque integral para su prevención»⁷¹.

La mencionada Declaración constituye el fundamento para que en el *Consenso de Santo Domingo sobre Seguridad Pública*, fruto de la Segunda Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública en las Américas (Santo Domingo, 4 y 5 noviembre 2009), los Ministros consideren que se debería avanzar «decididamente en la implementación del «Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas» (MISPA/doc. 7/08 rev. 4)», por lo que solicitan a la Secretaría General de la OEA que, «en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) y con el apoyo de los Estados Miembros, proponga iniciativas necesarias para la plena implementación del «Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas»⁷².

Por su parte la Asamblea General de la OEA (AG/RES. 2540 (XL-O/10), 8 de junio de 2010) pone de manifiesto que es consciente que «la violencia y la delincuencia afectan negativamente el desarrollo social, económico y político de nuestras sociedades»; de la necesidad urgente de fortalecer la cooperación para «prevenir y combatir más eficazmente la violencia, la delincuencia y la inseguridad en los planos nacional, regional e internacional, respetando la soberanía de los Estados»; de la importancia de la «gestión de la seguridad pública; de la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad; de la gestión de la policía; de la participación ciudadana y comunitaria; y de la cooperación internacional»; y de la necesidad de «establecer vínculos con la Reunión de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA) sobre cuestiones de seguridad pública». Por las razones anteriores, entre otras cosas resuelve: Hacer suyo el «Consenso de Santo Domingo»; alentar a los Estados Miembros a que «apliquen

⁶⁹ *Ibidem*, apartados 25-27.

⁷⁰ Tras reafirma la voluntad de los mismos de implementar el Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas, adoptado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas en octubre de 2008, en la Ciudad de México; así como los acuerdos emanados de las Reuniones de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA), al igual que el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2006.

⁷¹ OEA/Ser.E. CA-V/DEC.109, 19 abril 2009, par. 71-74.

http://www.summit-america.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf

⁷² OEA/Ser.K/XLOX.1 MISPA II/doc. 8/09 rev. 2, 5 noviembre 2009, apartados 1 y 3.

o continúen aplicando efectivamente el Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas y el Consenso de Santo Domingo y solicitar a la Secretaría General que implemente o continúe implementando los mandatos asignados a ella en esos documentos» (par. 1-2).

Y tras tomar nota con beneplácito «de la publicación del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos», la Asamblea General resuelve asimismo invitar a la CIDH «a presentar para la consideración de los Estados miembros el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en el Consejo Permanente, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica» (par. 8). El interés por la seguridad ciudadana por la Asamblea General queda confirmado, en el hecho de que la «seguridad ciudadana en las Américas» será el tema a abordar por la misma en su sesión a celebrar en El Salvador (5-7 junio 2011)⁷³.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

4.1 Como ha sido señalado, la «seguridad ciudadana» no es un derecho autónomo, por lo que la misma sólo puede ser exigible cuando se conculca otros derechos que conforman la seguridad ciudadana que puede ser considerada como un derecho síntesis.

Según la CIDH, los derechos comprometidos con la seguridad ciudadana son: el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad y la seguridad personales, el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial (al que se hará referencia en el apartado siguiente), derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad, derecho a la libertad de expresión, derecho a la libertad de reunión y asociación, derecho a participar en los asuntos de interés público y derecho al uso pacífico de los bienes.

Para proteger el derecho a la vida⁷⁴ en la implementación de la política pública sobre seguridad ciudadana, las obligaciones de los Estados miembros de la OEA, precisa la CIDH, pueden incumplirse especialmente en dos tipos de situaciones: «(1) cuando el Estado no adopta las medidas de protección eficaces frente a las acciones de particulares que pueden amenazar o vulnerar el derecho a la vida de las personas que habitan en su territorio; y (2) cuando sus fuerzas de seguridad utilizan la fuerza letal⁷⁵ fuera de los parámetros internacionalmente reconocidos»⁷⁶, toda vez que el

⁷³ http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-483/10

⁷⁴ Regulado en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. I), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 4), en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Pará) de 1994 (arts. 3-4), así como en otros instrumentos internacionales (artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y al artículo 6 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), adoptados en Naciones Unidas, por lo que son de aplicación a los Estados de las Américas.

⁷⁵ Sobre el uso de la fuerza letal por parte de los agentes del Estado, *Vid. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 113 a 120.

⁷⁶ Recuerda la Comisión Interamericana que el alcance de estas obligaciones fue definido por ella al precisar que «el artículo 27 de la Convención Americana establece que el derecho a la vida no es un derecho derogable. En consecuencia, los Estados no pueden, ni siquiera en tiempo de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, adoptar medidas que suspendan la protección del derecho a la vida»

derecho a la vida es un derecho inderogable, de conformidad con el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estando los Estados Partes obligados a «prevenir razonablemente, investigar y sancionar las actuaciones que puedan entrañar violación del derecho a la vida, incluyendo aquellas cometidas por agentes estatales o particulares». Y en este contexto se la Comisión Interamericana se refiere «a los altos niveles de impunidad⁷⁷ con respecto a las ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes estatales bajo el fenómeno de ‘ajusticiamiento’ de presuntos delincuentes precisamente en el marco del supuesto ‘resguardo de la seguridad ciudadana’». También alude al «incremento del delito en la región, en especial de aquellas modalidades que incorporan un mayor grado de violencia contra las personas» pues ello constituye una de las principales amenazas al derecho a la vida, pues «la criminalidad y las diferentes formas de violencia interpersonal y social ponen en riesgo el derecho a la vida de todas las personas que integran la sociedad, independientemente de franjas etáreas o sectores sociales». De ahí que enfatice que el Estado, «conforme a sus obligaciones positivas en materia de garantía y protección de los derechos humanos, debe diseñar e implementar, dentro de su política pública sobre seguridad ciudadana, planes y programas eficaces de prevención que tengan como objetivo disminuir el riesgo de reproducción de la violencia y el delito, a la vez que hacer efectivos todos los recursos necesarios para perseguir y poner a disposición de los organismos del sistema judicial a los autores de crímenes, en especial, aquellos que implican violencia contra las personas»⁷⁸.

En relación con el derecho a la vida la CIDH recomienda la adopción de «medidas de protección eficaces frente a intervenciones de agentes estatales y acciones de particulares que amenacen el derecho a la vida»⁷⁹, así como generar «las capacidades estatales necesarias para identificar y sancionar a los autores de delitos contra la vida»⁸⁰. Realiza así mismo recomendaciones en relación con el «uso de la fuerza letal por parte de agentes del Estado»⁸¹.

⁷⁷ La CIDH sostiene que los Estados «tienen la obligación de identificar y juzgar a los autores de las privaciones arbitrarias del derecho a la vida, en vista del estrecho vínculo entre la obligación de prevenir, investigar y sancionar, y la obligación de reparar violaciones de derechos humanos, procurando, de ser posible, el restablecimiento del derecho conculcado». *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 112

⁷⁸ *Ibidem*, par. 106-109.

⁷⁹ Precisa que esto implica diseñar y poner en funcionamiento planes y programas de prevención social, comunitaria y situacional, dirigidos a enfrentar los factores que favorecen la reproducción de las conductas violentas en la sociedad, en particular: (a) prevención de la violencia doméstica; (b) programas específicos de prevención de la violencia destinados a adolescentes y jóvenes; (c) control y disminución de las armas de fuego en manos de particulares; (d) programas de tratamiento para la violencia en los centros de estudio, que incluyan capacitación en materia de resolución pacífica de conflictos; (e) medidas de prevención de la violencia en espectáculos deportivos; (f) programas de sensibilización e información, que incluya campañas en los medios de comunicación dirigidos a prevenir la violencia interpersonal y social; (g) planes de formación y especialización de las fuerzas de seguridad para la aplicación de medios no violentos en sus acciones de prevención, disuasión y control de hechos delictivos. *Ibidem*, par. 232.11.

⁸⁰ Entre otras cosas, esto requiere: (a) optimizar los recursos humanos, técnicos y la infraestructura de los agentes de policía y del ministerio público para una adecuada investigación criminalística en delitos contra la vida; (b) adecuar los procedimientos policiales para evitar la impunidad en acciones de agentes del Estado o particulares que atenten contra el derecho a la vida; (c) incorporar en el derecho interno los «Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias» adoptados por Naciones Unidas. *Ibidem*, par. 232.12.

⁸¹ A este respecto las recomendaciones son las siguientes: (a) capacitar a las fuerzas policiales para el uso de la fuerza letal en el marco de los estándares internacionales, en especial, los Principios

La vigencia del derecho a la integridad personal⁸², en el marco de las obligaciones positivas y negativas asumidas por los Estados Miembros para garantizar y proteger los derechos humanos directamente relacionados con la seguridad ciudadana, al referirse al mismo, la CIDH precisa que al igual que el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal puede analizarse desde dos puntos de vista. «El primero de ellos tiene que ver con los efectos de los hechos de violencia o delincuencia cometidos por particulares. El segundo enfoque, lleva a considerar las acciones de los agentes del Estado que vulneran este derecho, en especial en aquellos casos que pueden tipificarse como torturas; tratos crueles, inhumanos o degradantes; o hipótesis de uso ilegítimo de la fuerza no letal». Respecto a los efectos de los hechos de violencia o delincuencia cometidos por particulares sobre el derecho a la integridad personal, «los Estados tienen la obligación de garantizar este derecho a todas las personas bajo su jurisdicción, implementando acciones de prevención y medidas operativas eficaces». Asimismo, «las medidas para enfrentar la delincuencia común u organizada o las situaciones de violencia deben tener como guía permanente las obligaciones asumidas por el Estado, en especial frente a aquellas acciones de sus agentes que pueden constituir casos de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes»⁸³. Y tras referirse a las obligaciones asumidas por los Estados, aludiendo además a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁴, la Comisión Interamericana se centra en la obligación de los Estados de investigar y sancionar los actos de torturas y otras formas de malos tratos⁸⁵ todo ello para la consecución de una finalidad bien concreta, combatir la impunidad.

En relación con el derecho a la integridad personal, la Comisión Interamericana también realiza una serie de recomendaciones destinadas a tomar medidas de distinta índole⁸⁶,

Básicos de Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; (b) regular mediante ley formal y material los procedimientos policiales que involucran el uso legítimo de la fuerza letal, estableciendo que el mismo se considera un último recurso que debe aplicarse en el marco de los principios de necesidad, gradualidad, progresividad y racionalidad; (c) dotar a las fuerzas policiales del equipo y armamento adecuados que permita la utilización de medios de coacción no letal como forma de intervención prioritaria en sus operativos; (d) establecer mecanismos de control interno y externo independientes, que hagan efectiva la obligación de investigar por parte del Estado en todos los casos en que las fuerzas de seguridad hagan uso de medios letales. *Ibidem*, par. 232.13.

⁸² A nivel interamericano está reconocido en los artículos I, XXV y XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en los artículos 5 y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los artículos 1 y 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y en los artículos 2 y 4 de la Convención de Belén do Pará. Y a nivel universal (Naciones Unidas), está reconocido en los artículos 3 y 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los artículos 7 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en los artículos 1 y 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, en el artículo 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional y en los artículos 14 y 15 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁸³ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 122, 124 y 126.

⁸⁴ *Ibidem*, par. 127-131.

⁸⁵ *Ibidem*, par. 132-134.

⁸⁶ Respecto al derecho a la integridad personal, la Comisión recomienda: (a) adoptar medidas de prevención y control de la violencia, en especial respecto de aquellas personas en especial situación de vulnerabilidad frente a amenazas a su integridad personal, como los niños, niñas y adolescentes y las mujeres, tanto en el ámbito privado; en la sociedad; o con respecto a las intervenciones de agentes del Estado; (b) adoptar las medidas legislativas e institucionales necesarias para prevenir y sancionar los hechos de tortura o de tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte de agentes del Estado. En este sentido: i) tipificar el delito de tortura y el delito de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el derecho interno; ii) establecer claramente el marco legal que determine que la excepción

al igual que en relación con el derecho a la libertad y a la seguridad personal⁸⁷.

Dado que el derecho a la vida privada y a la protección de la honra y la dignidad también conforma el derecho a la «seguridad ciudadana», la CIDH determina con precisión y detalle su contenido y los requisitos exigidos para que el ejercicio de los mismos pueda ser limitado o restringido, a cuyos efectos de forma reiterada recurre a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y concluye realizando las pertinentes recomendaciones⁸⁸. Lo mismo es reproducible en relación con el dere-

de obediencia debida no se aplica para amparar autores, cómplices o encubridores de casos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes; iii) crear los mecanismos y procedimientos internos y externos que permitan una investigación independiente en hechos que puedan constituir tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes; iv) incorporar en el marco jurídico interno la obligación de las autoridades del Estado de actuar de oficio frente a eventuales hechos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes; v) capacitar y especializar a los integrantes de las fuerzas policiales en técnicas de investigación criminal y generación de medios de prueba lícitos, de acuerdo al marco establecido por las obligaciones de proteger y garantizar los derechos humanos asumidas internacionalmente por el Estado; vi) incorporar en la doctrina de las fuerzas de seguridad la condena a los hechos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la obligación de todo integrante de las mismas de denunciar cualquier hecho de esta naturaleza que llegue a su conocimiento. (c) equipar y capacitar a los integrantes de las fuerzas policiales para el uso de medios no letales en el caso de intervenciones que autoricen la aplicación de niveles de coacción física legítima, en el marco de los principios y estándares internacionalmente aceptados en esta materia. *Ibidem*, par. 232.14.

⁸⁷ Tratándose de las garantías correspondientes al derecho a la libertad y seguridad personales, la Comisión Interamericana **recomienda**: (a) adoptar las medidas normativas y operativas para prevenir, investigar y sancionar las amenazas contra el derecho a la libertad y a la seguridad personales generadas por particulares; (b) capacitar y equipar adecuadamente a las fuerzas de seguridad para sus intervenciones en casos que los actos de particulares afecten el derecho a la libertad y seguridad personales; (c) atender especialmente la situación de niños, niñas y adolescentes; mujeres; personas indígenas y afrodescendientes; y personas migrantes y sus familias frente a casos de trata o tráfico de personas o trabajo esclavo. Adoptar en la legislación interna los Principios y Directrices sobre Derechos Humanos y Trata de Personas de Naciones Unidas; (d) adecuar el ordenamiento jurídico interno y los procedimientos y prácticas institucionales para prevenir, y en su caso investigar y sancionar, casos de detenciones arbitrarias por parte de agentes del Estado. En especial, lo anterior implica: i) establecer que la privación de la libertad de cualquier persona solamente puede hacerse en las circunstancias taxativamente establecidas en la ley; ii) garantizar el trato digno a las personas bajo custodia de las autoridades del Estado; iii) incorporar la obligación de los agentes del Estado de informar de inmediato a la persona detenida los motivos de su detención; iv) poner en conocimiento de la detención de inmediato al juez competente, para que resuelva sobre la situación de la persona detenida; v) informar a los familiares y allegados de la persona detenida sobre el lugar donde se encuentra, así como sobre los motivos de la detención; vi) garantizar la asistencia letrada a la persona detenida desde el momento de la detención; vii) organizar un registro público de personas detenidas. (d) poner en práctica mecanismos que aseguren protección especial frente a la detención ilegal de personas menores de dieciocho años, fundamentalmente en cuanto a la comunicación inmediata al juez competente y a los padres o responsables, así como la realización de un examen médico donde se certifique su estado de salud al momento de la detención; (e) teniendo en cuenta su impacto directo sobre la política de seguridad ciudadana, con respecto a las personas detenidas en establecimientos penitenciarios por disposición judicial, adoptar en la legislación interna y poner en práctica los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas adoptados por la CIDH, así como los Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión de Naciones Unidas. *Ibidem*, par. 232.15.

⁸⁸ *Ibidem*, par. 169-181. En sus recomendaciones la Comisión Interamericana hace constar que los Estados deben establecer «las medidas legislativas y los procedimientos administrativos que aseguren a todas las personas el ejercicio del derecho a la privacidad y protección de la honra y la dignidad. Esto implica: (a) regular mediante ley la oportunidad y los límites para la práctica de registros corporales por parte de la policía; (b) del mismo modo, establecer protocolos de actuación transparentes para el registro de objetos o vehículos en el marco de procedimientos policiales; (c) en todo caso,

cho a la libertad de expresión⁸⁹, con el derecho a la libertad de reunión y asociación⁹⁰,

poner en funcionamiento la tecnología necesaria para implementar registros no invasivos de personas y bienes, cuando ello sea posible; (d) adecuar el marco jurídico para la intervención de las comunicaciones de particulares, de acuerdo a los estándares internacionales y siempre con orden previa del juez competente;

(a) incorporar en normas internas de jerarquía superior las garantías del derecho a la inviolabilidad del domicilio, y, en forma taxativa, los límites o restricciones a su ejercicio; (b) establecer con precisión las circunstancias excepcionales en que se puede ingresar a un domicilio sin previa orden judicial, exclusivamente en los casos de extrema necesidad, y solamente para hacer cesar cualquier amenaza inminente contra el derecho a la vida o a la integridad personal de quien se encuentre en el interior del mismo». *Ibidem*, par. 232.17

⁸⁹ *Ibidem*, par. 182-189. La política pública sobre seguridad ciudadana, precisa la Comisión Interamericana en sus **recomendaciones**, debe contemplar aspectos específicos vinculados al derecho a la libertad de expresión. En particular: (a) producir, sistematizar y difundir información de calidad, que permita el ejercicio del control democrático de la ciudadanía sobre las políticas de seguridad ciudadana. Esto se relaciona especialmente con: (i) el funcionamiento de sistemas de recopilación y análisis de información; (ii) la elaboración de indicadores cualitativos y cuantitativos sobre: tasas y modalidades de hechos violentos y delictivos; presupuesto asignado al sector y eficacia en su ejecución; encuestas sobre victimización; difusión de experiencias exitosas en materia de prevención social y comunitaria de la violencia y el delito, entre otros temas; (b) generar y difundir información objetiva respecto a la situación de los grupos más vulnerables de la población frente a la violencia y el delito (niños, niñas y adolescentes; mujeres; población indígena y afrodescendiente y migrantes y sus familias); (c) favorecer el acceso a toda la información en poder del Estado sobre asuntos vinculados a la seguridad ciudadana, con excepción de aquellos temas que deben mantenerse reservados para asegurar la eficacia de procedimientos concretos de prevención o control de la violencia y el delito. En todo caso, asegurar un recurso rápido y sencillo ante la justicia competente para que se determine, en definitiva, la procedencia de la reserva o clasificación de determinada información; (d) impulsar el funcionamiento de observatorios sobre violencia y delito, en el plano nacional y regional, que permitan la complementación de las medidas adoptadas por las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil en la generación, análisis y difusión de información de calidad sobre seguridad ciudadana; (e) incorporar en derecho interno la acción de *habeas data*, con el objetivo de garantizar: i) el derecho de toda persona a no ser perturbada en su privacidad; ii) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos; iii) el derecho de toda persona de usar esta acción como mecanismo de fiscalización de la gestión de las autoridades públicas. *Ibidem*, par. 232.18.

⁹⁰ *Ibidem*, par. 190-204. En cuanto a las obligaciones del Estado en relación con los derechos de libertad de reunión y libertad de asociación, la Comisión Interamericana recomienda: (a) definir, en el marco del derecho interno, las eventuales limitaciones o restricciones al ejercicio de estos derechos. En todo caso, cualquier limitación o restricción debe ser objetiva, en el sentido de ponderar la libertad personal con el interés general en una sociedad democrática. En todo caso, cualquier tipo de limitación o restricción no puede desconocer o alterar el reconocimiento de estos derechos, y deben disponerse sobre la base de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad; (b) establecer los procedimientos que deben seguir las fuerzas policiales para garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica, mediante medidas operativas, como: el control del tránsito de personas o vehículos; la planificación de las vías de desconcentración o evacuación de los espacios públicos donde se desarrollan la reunión masiva o la manifestación; y la implementación de las medidas de seguridad que impidan que personas o grupos interfieran en el desarrollo de actividades públicas mediante las cuales se hace efectivo este derecho. (c) capacitar en forma permanente a la policía para participar en operativos que tengan como objetivo garantizar el ejercicio del derecho de reunión. Del mismo modo, capacitar y equipar en forma adecuada a las fuerzas policiales para intervenir en aquellas reuniones masivas o manifestaciones violentas que afectan derechos de terceras personas, utilizando medios no violentos para solucionar los conflictos, y, en caso de ser absolutamente necesario, medios físicos de coerción no letal, dentro de los estándares y principios reconocidos internacionalmente. (d) restringir la aplicación de sanciones penales como consecuencia de actos relacionados con el ejercicio de reunión, exclusivamente a aquellos casos en que se comprueba que mediante la violencia se afectan derechos de terceras personas. En todo caso, la aplicación de sanciones penales debe justificarse en la necesidad de proteger estos derechos y el interés general en una sociedad democrática; (a) garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial. El ejercicio del derecho de huelga y algu-

derecho a participar en los asuntos públicos⁹¹ y el derecho al disfrute de los bienes⁹²

4.2 La Asamblea General de la OEA en su resolución titulada «El derecho a la verdad» (2007)⁹³ recuerda la resolución 2005/66 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el derecho a la verdad, así como la Decisión 2/105 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; observa que «ha recibido informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la situación de los derechos humanos en ciertos países de la región, que se refieren al derecho a la verdad» y que tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos «han reconocido el derecho a la verdad en el marco de las recomendaciones y sentencias adoptadas, respectivamente, sobre varios casos individuales de violaciones a los derechos humanos». Pone asimismo de manifiesto que «el derecho a la verdad puede caracterizarse de manera diferente en algunos sistemas jurídicos como el derecho a saber o a ser informado o a la libertad de información». Destaca «el compromiso que debe adoptar la comunidad regional a favor del reconocimiento del derecho que asiste a las víctimas de violaciones manifiestas a los derechos humanos y violaciones graves al derecho internacional humanitario, así como a sus familias y a la sociedad en su conjunto, de conocer la verdad sobre tales violaciones de la manera más completa posible, en particular la identidad de los autores y las causas, los hechos y las circunstancias en que se produjeron» y la importancia de que los Estados «provean mecanismos efectivos para toda la sociedad y, en particular, para los familiares de las víctimas, con el fin de conocer la verdad con respecto a violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario» (Preámbulo).

nas modalidades del ejercicio del derecho de reunión por parte de funcionarios policiales puede ser limitado por ley, en el marco de las normas internacionales en la materia, de acuerdo a las necesidades de una sociedad democrática y a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado de garantía y protección de los derechos humanos comprometidos en el campo de la seguridad ciudadana. *Ibidem*, par. 232.19.

⁹¹ *Ibidem*, par. 205-212. La Comisión Interamericana recomienda que sean generadas las condiciones para la participación de la sociedad en asuntos vinculados con la seguridad ciudadana, como forma de profundización de la democracia; para mejorar la calidad de los servicios relacionados con la política de seguridad ciudadana; y para desarrollar mecanismos de control y supervisión de la gestión de las autoridades públicas. En todo caso, la participación de la sociedad en asuntos relacionados con la seguridad ciudadana debe desarrollarse a partir de los siguientes criterios: (a) el Estado debe asumir el monopolio del uso de la fuerza legítima. En conclusión, el ordenamiento jurídico interno debe adoptar previsiones para investigar y sancionar cualquier forma de organización que tenga por objetivo la realización de actos de violencia privada; (b) la participación de la ciudadanía debe orientarse a acciones de prevención social, comunitaria y situacional de la violencia y el delito; (c) toda forma de organización debe ser independiente de las autoridades del Estado o de sectores político-partidarios; (d) el Estado debe generar los espacios para una adecuada articulación con las formas de organización que ya existen en el seno de la sociedad, favoreciendo el diseño de planes de prevención de la violencia y el delito, así como mecanismos ágiles de rendición de cuentas; (e) favorecer la responsabilidad de los gobiernos locales o municipales en la gestión local de la seguridad ciudadana. *Ibidem*, par. 232.20.

⁹² *Ibidem*, par. 213-216. La **recomendación** a este respecto se ciñe en diseñar e implementar «planes de prevención del delito y la violencia que contribuyan a asegurar el derecho de todas las personas bajo su jurisdicción al disfrute pacífico de los bienes. Sin perjuicio de las medidas generales para el logro de este objetivo, los Estados deben brindar especial atención a las personas que, por su situación social o económica, requieren acciones específicas de protección». *Ibidem*, par. 232.21.

⁹³ AG/RES. 2267 (XXXVII-O/07), 5 de junio de 2007.

Tras estas y otras consideraciones, la Asamblea General resuelve: «Reconocer la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos» (par. 1), a la vez que alienta a los Estados para que adopten medidas para la efectividad del derecho a la verdad (par. 3-4 y 7) y también alienta a los Estados y a la CIDH «dentro del ámbito de su competencia, a que presten a los Estados que así lo soliciten la asistencia necesaria y adecuada sobre el derecho a la verdad, a través de, entre otras acciones, la cooperación técnica y el intercambio de información relativas a medidas administrativas, legislativas y judiciales nacionales aplicadas, así como de experiencias y mejores prácticas que tienen por objeto la protección, promoción y aplicación de este derecho» (par. 5), a la vez que reitera su solicitud a la Comisión Interamericana para que la misma «siga trabajando en la elaboración de un informe, para su presentación al Consejo Permanente, sobre el desarrollo del derecho a la verdad en el Hemisferio, que incluya los mecanismos y experiencias nacionales en este tema» (par. 6).

En 2010, la Asamblea General de la OEA, en su resolución sobre «El derecho a la verdad»⁹⁴, reitera los considerandos del Preámbulo y los párrafos resolutivos a los que se han hecho referencia respecto de su resolución de 2007. Lo significativo de la resolución de 2010 es que la Asamblea General determina un plazo para que la CIDH presente el Informe solicitado sobre el derecho a la verdad al Consejo Permanente (antes del cuadragésimo primero período de sesiones de la Asamblea General) a la vez que le solicita «que incluya los mecanismos y experiencias nacionales en este tema, así como buenas prácticas para garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la verdad» a fin de que «el Consejo organice una sesión especial en el segundo semestre de 2011 sobre el derecho a la verdad con el fin de discutir el informe de la CIDH y de intercambiar experiencias nacionales» (par. 7).

Sin perjuicio del trabajo que está llevando a efecto la CIDH sobre el derecho a la verdad, a solicitud de la Asamblea General, en el contexto de la seguridad ciudadana, la misma se ha ocupado del derecho a la verdad en su Informe sobre *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. A este respecto hace notar, recurriendo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que la obligación de los Estados «de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana deriva de la obligación general de garantía establecida en su artículo 1.1 en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado⁹⁵ y las garantías del debido proceso y protección judicial de los artículos 8 y 25». Añade que a la luz de ese deber, cuando «las autoridades estatales tengan conocimiento sobre una conducta que haya afectado los derechos protegidos en la Convención Americana y sea perseguible de oficio, deben iniciar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y el enjuiciamiento y eventual castigo de los autores» (cursivas añadidas). Precisa que la investigación «debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares

⁹⁴ AG/RES. 2595 (XL-O/10), 8 de junio de 2010.

⁹⁵ Corte I.D.H., *Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, par. 142; Caso *Heliodoro Portugal Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 186, par. 115; y Caso *Perozo y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195, par. 298.

o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad»⁹⁶.

En relación con los crímenes de lesa humanidad⁹⁷, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido que tales crímenes «producen la violación de una serie de derechos inderogables reconocidos en la Convención Americana, que no pueden quedar impunes», por lo que ha precisado que «la investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la *determinación de la verdad* y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales»⁹⁸. La adopción de leyes de amnistía «conducen a la *indefensión de las víctimas* y a la perpetuación de la impunidad de los crímenes de lesa humanidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana»⁹⁹ (cursivas añadidas).

Por su parte la CIDH recuerda que «la participación de las víctimas en las distintas etapas procesales constituye garantía del derecho a la verdad y la justicia, forma parte de la compleja estructura de pesos y contra pesos del proceso penal y favorece la fiscalización ciudadana de los actos del Estado»¹⁰⁰.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

5.1 La CIDH en su *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* invoca la *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder* de Naciones Unidas que define el concepto de víctima¹⁰¹.

Teniendo presente el concepto de «víctima», la Comisión Interamericana pone de manifiesto que «la criminalidad y la violencia que afecta el derecho a la vida y a la integridad física de las personas, en la mayoría de los países del Hemisferio se han incrementado en forma constante los delitos contra la propiedad, como atracos o hurtos (...) En general, las principales víctimas de esta forma de criminalidad común se encuentran en los sectores de ingresos medios y bajos de la población y, también

⁹⁶ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 45.

⁹⁷ Tipificado en el artículo 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

⁹⁸ Corte I.D.H., Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, par. 111.

⁹⁹ *Ibidem*, par. 119.

¹⁰⁰ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par.67.

¹⁰¹ Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 40/34, 29 de noviembre de 1985. La citada Declaración, como ha sido señalado (ámbito universal) define como «víctima de la violencia y el delito» a todas las personas que, «individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder». Considera la Comisión Interamericana que en los términos de la misma Declaración, podrá considerarse «víctima» a una persona, «independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima» pues en el término «víctima» se incluye además, en su caso, «a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización». *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 62.

en estos casos, involucran especialmente a los niños, niñas o adolescentes e incluye en muchos casos fuertes niveles de violencia física»¹⁰².

Tanto la CIDH como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han condenado la impunidad de hechos que vulneran derechos fundamentales ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares¹⁰³. El deber de prevención, sostiene la Comisión Interamericana, «abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa»¹⁰⁴, así como la *obligación de indemnizar a las víctimas* por sus consecuencias perjudiciales, a cuyos efectos cita la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁰⁵ (cursivas añadidas).

Precisa la Comisión Interamericana que la obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se mantiene cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación. Citando de nuevo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la CIDH sostiene que en el caso de que «las conductas en cuestión sean atribuibles a particulares, de no ser investigadas con seriedad, comprometerían la responsabilidad internacional del Estado en carácter de auxiliador», esto es, sería responsable por omisión¹⁰⁶ y si las conductas en cuestión puedan involucrar la participación de agentes estatales, «los Estados tienen una especial obligación de esclarecer los hechos y juzgar a los responsables»¹⁰⁷. Y los casos que involucran la comisión de violaciones graves de los derechos humanos «tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas», la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido «que resultan inadmisibles las amnistías, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, que pretendan impedir la investigación y, en su caso, la sanción de los responsables»¹⁰⁸. Tratándose de crímenes de lesa huma-

¹⁰² *Ibidem*, par. 29.

¹⁰³ *Ibidem*, par. 35.

¹⁰⁴ *Ibidem*, par. 41.

¹⁰⁵ Corte I.D.H., Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, par. 166; *Perozo y otros Vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195, par. 149; *Anzualdo Castro Vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202, par. 63; *González y otras («Campo Algodonero») Vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, par. 252.

¹⁰⁶ Corte I.D.H., Casos *González y otras («Campo Algodonero») Vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, par. 291. *Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, par. 145; y *Kawas Fernández Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, par. 78.

¹⁰⁷ Corte I.D.H., Casos *Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, par. 143; *Heliodoro Portugal Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 186, par. 144; y *Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, par. 101.

¹⁰⁸ Corte I.D.H., Casos *Barrios Altos Vs. Perú*, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, par. 41; *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, par. 112; y *Masacres de Iuango Vs. Colombia*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, par. 402.

nidad, la Corte Interamericana ha sostenido que éstos producen la violación de una serie de derechos inderogables reconocidos en la Convención Americana, que no pueden quedar impunes, por lo que ha sostenido que «la investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales»¹⁰⁹.

Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, ha precisado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, «las víctimas o sus familiares, deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación»¹¹⁰. Por ello la Comisión Interamericana ha apostillado que la investigación «debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad»¹¹¹.

Asimismo la CIDH se ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre las obligaciones de los Estados Miembros respecto a las víctimas de la violencia y el delito, conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece la obligación de los Estados partes de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento, la cual comprende el deber de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, «los Estados Partes tienen el deber jurídico de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos protegidos en la Convención Americana». Por lo que ha establecido en el contexto de casos individuales que «los hechos ilícitos violatorios de los derechos humanos aunque inicialmente no resulten directamente imputables a agentes del Estado, pueden acarrear la responsabilidad internacional del Estado por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para esclarecerla en los términos requeridos por la Convención»¹¹².

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido, recuerda la Comisión Interamericana¹¹³, que el deber de garantía se ve vulnerado cuando «el aparato del Estado actúa de modo que no se restablezca a la víctima en la plenitud de sus derechos y que la impunidad deja a las víctimas y a sus familiares en estado de total indefensión»¹¹⁴, por lo que de forma contundente ha afirmado que los Estados «deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención [Americana sobre Derechos Humanos] y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la

¹⁰⁹ Corte I.D.H., Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, par. 111.

¹¹⁰ Corte I.D.H., Casos *Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, par. 219; *Comunidad Moiwana Vs. Surinam*, Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, par. 147; *Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*, Sentencia de 1 de marzo de 2005, Serie C No. 120, par. 63.

¹¹¹ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 45.

¹¹² *Ibidem*, par. 63.

¹¹³ *Ibidem*, par. 64.

¹¹⁴ Corte I.D.H., Caso «*Panel Blanca*» (*Paniagua Morales y otros*) *Vs. Guatemala*, Sentencia de 8 de marzo de 1998, Serie C, No. 37, par. 173.

reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos»¹¹⁵. En la misma dirección, la Comisión Interamericana se ha pronunciado respecto al deber de los Estados de evitar y combatir la impunidad, definida como «la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana»¹¹⁶.

Respecto al derecho a la protección judicial, los Estados incumplen sus obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos cuando el sistema de administración de justicia no se constituye en una herramienta eficaz y eficiente para atender las demandas de las víctimas de la violencia y el delito. La CIDH ha manifestado en relación con este punto que la adecuada administración de justicia es un elemento esencial para garantizar que las personas responsables de violaciones al derecho a la vida y otros derechos sean identificadas, declaradas responsables y castigadas. En virtud de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos y a sustanciarlos conforme a las reglas del debido proceso legal, en el marco de la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el Tratado¹¹⁷.

La relación de la seguridad ciudadana con el derecho a la protección judicial, afirma la CIDH, tiene que ver con el funcionamiento «de un sistema de administración de justicia que brinde una respuesta rápida, eficaz y eficiente a las víctimas de la violencia y el delito»¹¹⁸. Y en este contexto ha hecho público reiterados pronunciamientos: Ha señalado que la administración de justicia en múltiples Estados de la región «es otra área crítica: (...) Las instituciones judiciales en muchos Estados carecen de los recursos mínimos y no hay acceso efectivo a la justicia para todos los sectores de la población consolidándose un peligroso sentimiento de impunidad que lleva a la gente a tomar muchas veces la justicia en sus propias manos. Los jueces y juezas, en muchas ocasiones, han continuado enfrentando inestabilidad en sus posiciones, incluyendo la remoción de sus cargos sin la protección de un debido proceso, y han sido amenazados al igual que fiscales, testigos y otras personas involucradas en la administración y procuración de justicia. Los Estados miembros deben adoptar las medidas para responder a amenazas de esta índole y asegurar la independencia y efectividad de sus instituciones judiciales»¹¹⁹.

La sensación de impunidad, presente en muchas regiones del Hemisferio, sostiene la CIDH, «se asocia también con los altos niveles de corrupción que impiden una adecuada administración de justicia, generando mayores niveles de temor e inseguridad frente a la violencia y al delito común y organizado, en especial en los grupos más vulnerables de la población». La Comisión Interamericana se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre este fenómeno¹²⁰.

¹¹⁵ Corte I.D.H., Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C No. 4, par. 166.

¹¹⁶ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 65.

¹¹⁷ *Ibidem*, par. 165.

¹¹⁸ *Ibidem*, par. 166.

¹¹⁹ Presentación del *Informe Anual 2003 ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA*, OAS CP/CAJP 2166/04 rev 1.

¹²⁰ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 167. En ese sentido, destacó que «el fenómeno de la corrupción no sólo atañe a la legitimidad de las instituciones públicas, a la sociedad, al desarrollo integral de los pueblos y a los demás aspectos de carácter más general (...), sino que tiene además un impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos de la colecti-

Las dificultades en el acceso a la justicia en el caso de víctimas de delitos o de hechos de violencia son todavía más acuciantes «en aquellos sectores de la población históricamente ubicados en situaciones de mayor vulnerabilidad, como los niños, las niñas y los adolescentes; las mujeres; la población indígena y afrodescendiente; y los migrantes y sus familias». Los Estados deben adoptar «todas las previsiones a efecto de que todas las personas que habitan en su territorio puedan acceder en las mismas condiciones a la administración de justicia». Esta obligación asume especial relevancia en aquellos Estados del hemisferio cuya población «es integrada por múltiples etnias, que a su vez representan diversas manifestaciones culturales y lingüísticas»¹²¹. Con respecto a la situación de las mujeres en la región, la CIDH ha advertido que «una manifestación grave del ciclo de violencia contra la mujer es la impunidad en la cual quedan dichas violaciones a los derechos fundamentales de la mujer»¹²².

5.2 Los Estados Miembros deben prestar especial atención al cumplimiento de sus obligaciones internacionales respecto a la protección y garantía del derecho al debido proceso y a un juicio justo¹²³ en oportunidad de implementar las acciones integradas a sus políticas de prevención y control de hechos violentos o delictivos. La CIDH observa con preocupación que este derecho «se encuentra en forma recurrente en riesgo de ser vulnerado en la región, ya que es frecuente la aparición de corrientes de opinión que sostienen que estas garantías son un obstáculo para una adecuada investigación policial y judicial de hechos de violencia o de casos criminales»¹²⁴.

vidad en general (...) la corrupción del juez en un juicio específico socava la independencia de éste al decidir, y constituye eventualmente una violación del Estado (...) a la garantía de toda persona a ser juzgada por un juez independiente e imparcial, consagrada en el artículo 8. de la Convención Americana (...). La relación entre corrupción y derechos humanos también se ha enfocado desde la perspectiva de la discriminación (...) cuando un funcionario público acepta dinero u otras gratificaciones de una persona, dado que ésta adquiere un status privilegiado en relación o otras personas que, en igualdad en las demás circunstancias, no han ofrecido tales gratificaciones, y reciben por ello un trato discriminatorio». OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 7 de 27 febrero 2006. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005*. Capítulo IV. Ecuador, par. 132.

¹²¹ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 168. En casos concretos de personas que debieron presentarse ante los tribunales de Estados plurilingües, sin que se les proporcionara el correspondiente traductor o intérprete, la Comisión ha manifestado que ello «constituye no sólo una violación a las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana, sino en sí misma representa una clara irregularidad en el proceso, pues éstos desconocen la declaración que firmaron ante el Ministerio Público. CIDH, Informe No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), 5 de mayo de 1998, par. 37.

¹²² «Tanto las autoridades estatales como los representantes de la sociedad civil expresaron reiteradamente durante esta visita que la administración de justicia no ha respondido eficazmente a estos crímenes, lo que ha propiciado la impunidad y aumentado la sensación de inseguridad. La delegación durante esta semana quiso hacer la ruta que toda víctima de violencia debe hacer para acceder a la justicia. Nuestra constatación (...) es que al final, no se encuentra la justicia a la que se tiene derecho». CIDH, *Comunicado de Prensa 20/04* de 18 de setiembre de 2004, par. 17.

¹²³ Estos derechos están reconocidos en el sistema interamericano en los artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 4.g) de la Convención de Belén do Pará. A nivel universal, Naciones Unidas, están reconocidos, entre otros, en los artículos 10-11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los artículos 14-15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹²⁴ En algunas situaciones concretas, esas corrientes de opinión se han plasmado en reformas legales que constituyen claras violaciones a los compromisos internacionales de protección y garantía

En relación con la protección procesal y sustantiva inherente al derecho a las garantías judiciales, la Comisión Interamericana reitera su posición en relación con la aplicación de «los estándares que deben respetarse por el Estado en el momento de implementar políticas para enfrentar los problemas surgidos de hechos violentos y criminales» y reafirma la necesidad de utilizar como marco de análisis respecto a los niveles de garantía y protección de este derecho «el que proporcionan los principios fundamentales del derecho penal, reconocidos internacionalmente»¹²⁵.

Concretamente respecto al principio de presunción de inocencia, la CIDH estableció que «esta presunción puede considerarse violada cuando la persona es detenida preventivamente bajo acusación penal durante un período prolongado sin la debida justificación, debido a que esa detención se transforma en una sanción y no en una medida cautelar, lo que equivale a anticipar una sentencia»¹²⁶. Este aspecto fue ampliamente desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varios pronunciamientos en los que elaboró criterios específicos para determinar en qué casos se verifica un período prolongado e injustificado de detención¹²⁷.

Otro requisito que ha planteado reiteradamente la jurisprudencia interamericana tiene que ver con la independencia e imparcialidad de los tribunales de justicia. En este escenario, la CIDH ha llamado la atención sobre «la creación de cortes o tribunales especiales que desplazan la jurisdicción que pertenece a las cortes ordinarias o tribunales judiciales y que no utilizan los procedimientos debidamente establecidos del proceso legal. Ello ha incluido en particular el uso de tribunales especiales, militares o comisiones militares *ad hoc* para procesar a civiles por delitos contra la seguridad en tiempos de emergencia, o para juzgar a miembros de las fuerzas de seguridad involucrados en la presunta comisión de violaciones a los de-

de los derechos humanos asumidos por los Estados Miembros. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 159.

¹²⁵ Entre estos principios, la Comisión ha mencionado: el principio de presunción de inocencia (que desarrolla sobre la base de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos); y los principios *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, y non-bis-in-idem*. En este sentido, la Comisión recuerda que, conforme a los principios de legalidad y retroactividad incorporados en el artículo 9 de la Convención Americana y en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados deben abstenerse de incorporar en su ordenamiento interno tipos penales abiertos, legislando, por el contrario, en materia penal a partir de la definición precisa e inequívoca de los delitos y las sanciones que pueden recaer sobre los mismos. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 160.l

¹²⁶ OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr. 22 octubre 2002. CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, par. 223. <http://www.cidh.oas.org/Terrorism/Spain/indice.htm>

¹²⁷ Así, para la Corte la prisión preventiva no debe prolongarse cuando no subsistan las razones que motivaron la adopción de la medida cautelar. El Tribunal ha observado que son las autoridades nacionales las encargadas de valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emiten conforme a su propio ordenamiento. Al realizar esta tarea, las autoridades nacionales deben ofrecer los fundamentos suficientes que permitan conocer los motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad, la cual, para que sea compatible con el artículo 7(3) de la Convención Americana, debe estar fundada en la necesidad de asegurar que el detenido no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludirá la acción de la justicia. Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva. No obstante lo anterior, aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, el artículo 7.5 garantiza que aquella sea liberada si el período de la detención ha excedido el límite de lo razonable. Corte I.D.H., Caso *Bayarri Vs. Argentina*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, par. 67-70.

rechos humanos. La Comisión y la Corte Interamericana han condenado estas prácticas en vista de la falta de independencia de estos tribunales frente al Poder Ejecutivo y la ausencia de garantías mínimas del debido proceso y de un juicio justo en sus actuaciones»¹²⁸.

Corresponde también hacer hincapié, precisa la CIDH, en la importancia de «los mecanismos administrativos y disciplinarios de rendición de cuenta en casos que pueden involucrar la responsabilidad de miembros de las fuerzas policiales por abuso de autoridad, violencia o uso desproporcionado de la fuerza. Éstos constituyen mecanismos de control interno del desempeño de la fuerza policial que pueden tener por resultado el cambio o cese de funciones de agentes policiales involucrados en violaciones a los derechos humanos, por lo que son de interés público». En consecuencia, los procesos deben ser tramitados y resueltos por «autoridades independientes; los funcionarios o agencias directa o indirectamente involucradas en los hechos investigados no deben participar de la instrucción; y las víctimas deben tener la oportunidad de participar del proceso». En muchos países se los considera como mecanismos «para investigar faltas propias de la disciplina policial y no se les reconoce su función como recurso frente a prestaciones inadecuadas del servicio público policial»¹²⁹.

Respecto a estas condiciones o estándares mínimos, precisa la CIDH, «las acciones legítimas de los Estados dirigidas a enfrentar las amenazas de la violencia y el delito, no deben desconocer el derecho de toda persona acusada de un crimen de ser sometida a un juicio justo dentro de un plazo razonable; siendo debidamente notificada de los cargos que se le imputan y garantizando su derecho a la defensa, sea personal o mediante los servicios de un abogado de su elección, debiendo proporcionársele uno gratuito en el caso que no pueda acceder a los servicios de un profesional privado»¹³⁰.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Si bien en el *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* la CIDH avanza en la interpretación de las obligaciones negativas y positivas de los Estados Miembros con respecto a los derechos humanos vinculados con la seguridad ciu-

¹²⁸ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 162.

¹²⁹ *Ibidem*, par. 163. Estas jurisdicciones tienden a excluir a las víctimas de la participación en el proceso por considerar que sus intereses son irrelevantes en términos de la institución policial. La Comisión considera que en estos casos también corresponde asegurar la participación de las personas afectadas cuando dichos procesos constituyan mecanismos de rendición de cuentas por abuso de la fuerza, detenciones arbitrarias u otras conductas que pueden vulnerar los derechos protegidos en la Convención Americana. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1. 7 marzo 2006. CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, par. 68.

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>

¹³⁰ La Comisión también reitera que estas garantías incluyen «el derecho a un tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa, a interrogar a los testigos presentes en el tribunal y la obtención de la comparecencia, como testigos, de expertos y otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos. Además, el acusado no puede ser obligado a prestar testimonio en su contra ni a declararse culpable, y debe otorgársele el derecho de apelar la sentencia ante una instancia superior y el derecho a un juicio público. En casos en que el acusado no entienda o no hable el idioma de la corte o el tribunal, debe ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 164.

dadana de todas las personas bajo la jurisdicción de los Estados Miembros, atiende «particularmente los derechos de las víctimas de delitos, frente al Estado y a las acciones violentas de los actores estatales y no estatales (organizados y no organizados)»¹³¹.

Las obligaciones positivas asumidas por los Estados implican que éstos deben generar las condiciones para que la política pública sobre seguridad ciudadana contemple prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente, que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito. La CIDH ha puesto de manifiesto su preocupación «por las debilidades verificadas históricamente en la región respecto a la creación de una institucionalidad que permita una adecuada gestión estatal en esta materia», dificultades que se verifican, especialmente, en diversas áreas temáticas, citando en primer lugar a «la atención a las víctimas de la violencia y el delito»¹³².

Los Estados Miembros, precisa la Comisión Interamericana, «son responsables ante la ciudadanía por la implementación de planes y programas eficaces para la prevención del delito y la violencia, a partir de una estrategia que involucre diferentes campos de la institucionalidad estatal: desde el sistema de control judicial-policial, hasta las medidas de prevención social, comunitaria o situacional que deben ejecutar las entidades del sector educación, salud o trabajo, entre otros, comprometiéndose, además, a los gobiernos nacionales y locales». Cuando, a pesar de esta actividad preventiva se producen víctimas de delitos o hechos violentos, los Estados tienen la obligación «de brindar a éstas la debida atención, conforme a los estándares internacionales», teniendo presente en esta materia, lo establecido en los *Principios Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves al Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*¹³³, aprobados en el ámbito de Naciones Unidas¹³⁴.

Los Estados Miembros «deben dar adecuado cumplimiento a sus obligaciones positivas respecto a los derechos comprometidos en el área de la seguridad ciudadana, transformando el contenido de estas orientaciones en un marco normativo institucional, a la vez que disponiendo las asignaciones presupuestales indispensables, para hacer viables las respuestas operativas a las víctimas de la violencia y el delito»¹³⁵.

La Comisión Interamericana hace contar que corresponde también hacer hincapié en la «importancia de los mecanismos administrativos y disciplinarios de rendición de cuenta en casos que pueden involucrar la responsabilidad de miembros de las fuerzas policiales por abuso de autoridad, violencia o uso desproporcionado de la fuerza» Éstos constituyen mecanismos de control interno del desempeño de la fuerza policial que pueden tener por resultado el cambio o cese de funciones de agentes policiales involucrados en violaciones a los derechos humanos, por lo que son de interés público». Estas jurisdicciones «tienden a excluir a las víctimas de la participación en el proceso por considerar que sus intereses son irrelevantes en términos de la institución policial». La CIDH considera que «en estos casos también

¹³¹ *Ibidem*, par. 6.

¹³² *Ibidem*, par. 61.

¹³³ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Resolución 60/147* de 16 de diciembre de 2005.

¹³⁴ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 66.

¹³⁵ *Ibidem*, par. 67.

corresponde asegurar la participación de las personas afectadas cuando dichos procesos constituyan mecanismos de rendición de cuentas por abuso de la fuerza, detenciones arbitrarias u otras conductas que pueden vulnerar los derechos protegidos en la Convención Americana»¹³⁶, como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹³⁷.

Asimismo la CIDH ha señalado que los Estados deben asegurar medidas administrativas de control que aseguren que el uso de la fuerza en manifestaciones públicas será excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias y que deben establecer medidas especiales de planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en este tipo de situaciones, por lo que ha realizado una serie de recomendaciones¹³⁸.

Además, las estrategias definidas por los Estados Miembros en la ejecución de su política pública sobre seguridad ciudadana deben contemplar «medidas de prevención social, comunitaria y situacional, a la vez que planes operativos de disuasión por parte de las fuerzas policiales, que contribuyan a disminuir el riesgo de que las personas puedan ser víctimas de delitos o hechos violentos que afecten su derecho de disfrutar pacíficamente de sus bienes». En muchas ocasiones, la ausencia de intervenciones eficientes y eficaces del Estado frente a este tipo de riesgo, «genera en sectores de la población un sentimiento de frustración y desprotección respecto a la respuesta de las autoridades competentes, que, a su vez, favorece la aparición de iniciativas que promueven la violencia privada, afectándose seriamente la convivencia en una sociedad democrática y la vigencia del Estado de Derecho»¹³⁹.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

Si bien la CIDH se ocupa de la situación particular de determinados grupos vulnerables, también hay que tener presente que en relación con determinadas materias

¹³⁶ *Ibidem*, par. 163.

¹³⁷ Corte I.D.H., Caso *Bayarri Vs. Argentina*, Sentencia 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, par. 88.

¹³⁸ En este sentido, la Comisión ha recomendado las siguientes medidas: a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones; c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores; d) la promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen de los operativos de control de orden público; e) la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto; f) la identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial; g) el establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia; h) adoptar medidas para impedir que los mismos funcionarios policiales o judiciales (jueces o fiscales) involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 201.

¹³⁹ *Ibidem*, par. 216.

se refieres a estos grupos en su conjunto. Por este motivo se hará referencia: 1) Los grupos vulnerables con carácter general; 2) Mujeres; 3) Niñas, niños y adolescentes; 4) Inmigrantes; y 5) Indígenas y afro-descendientes.

7.1 La CIDH pone de manifiesto la «carencia generalizada de políticas de seguridad ciudadana eficientes y eficaces dirigidas a enfrentar la violencia contra los grupos que han sufrido tradicionalmente la discriminación y la marginación, como las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; la población afro-descendiente e indígena; y los trabajadores migrantes y sus familias, entre otros»¹⁴⁰.

En caso de inseguridad ciudadana que produzca violaciones de los derechos humanos, la CIDH hace referencia a la «reparación del daño», precisando que el mismo «debe garantizar el funcionamiento de sistemas adecuados de atención a las víctimas de la violencia o el delito cuando se trata de mujeres; niños, niñas o adolescentes; adultos mayores; población indígena o afro-descendiente»¹⁴¹. A tales efectos los Estados Miembros «deben disponer de personal especializado en todas las instituciones del sistema de seguridad ciudadana, que esté en condiciones de brindar un servicio de calidad al conjunto de la población, haciendo efectivo, de esta forma, el principio de igualdad y no discriminación», consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴².

Para hacer frente a los problemas de inseguridad ciudadana, las fuerzas policiales «deben contar con el personal y la infraestructura especializada para brindar un servicio de calidad según las necesidades de aquellos sectores de la población más vulnerables frente a la violencia y el delito, como las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; la población indígena y afrodescendiente y la población migrante»¹⁴³. Precisa la CIDH que corresponde, en este contexto, hacer especial mención a la situación de vulnerabilidad del colectivo integrado por «personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, frente al riesgo de discriminación ante situaciones de violencia y criminalidad¹⁴⁴», por lo que recuer-

¹⁴⁰ *Ibidem*, par. 34.

¹⁴¹ En este pronunciamiento sobre la atención de los niños, niñas y adolescentes, Refiriéndose a los niños, niñas y adolescentes, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que «el Estado debe valerse de instituciones que dispongan de personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos y experiencia probada en este género de tareas». Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-17/02, sobre *Condición jurídica y derechos del niño*, 28 de agosto de 2002, par. 137.

¹⁴² *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 69.

¹⁴³ *Ibidem*, par. 83. En este sentido la Comisión Interamericana ya se ha pronunciado, destacando que «si bien la doctrina del sistema interamericano de derechos humanos no prohíbe todas las distinciones en el tratamiento del goce de los derechos y libertades protegidas, requiere en el fondo que toda distinción admisible se funde en una justificación objetiva y razonable, que impulse un objetivo legítimo, habiendo tenido en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas, y que los medios sean razonables y proporcionados con el fin que se persigue (...) El principio de igualdad también puede, a veces, obligar a los Estados a tomar una acción afirmativa, con carácter temporal, con objeto de atenuar o eliminar condiciones que causen o ayuden a perpetuar la discriminación, incluyendo las vulnerabilidades o desventajas que padecen grupos particulares, como las minorías y las mujeres»

¹⁴⁴ . La Asamblea General de la OEA (AG/RES. 2600 (XL-O/10), 8 de junio de 2010) ha condenado los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual e identidad de género, y ha instado a los Estados a investigar los mismos y asegurar que los responsables enfrenten las consecuencias ante la justicia. Asimismo ha alentado a los Estados a que tomen todas las medidas necesarias para asegurar que no se comenten actos de violencia, u otras violaciones de derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual, identidad de género y asegurando el acceso a la justicia de las víctimas en condiciones de igualdad; a que consideren

da la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia¹⁴⁵.

La CIDH también ha hecho referencia a la «necesidad de mantener una fuerza policial multiétnica y pluricultural, en particular fomentando la participación de miembros de los pueblos indígenas y mujeres en distintos organismos del Estado»¹⁴⁶. Por lo que ha recordado a los Estados Miembros que las instituciones del Estado, entre ellas las fuerzas policiales, «deben contar con elementos que les permitan una adecuada atención a todas las personas que habitan el territorio del país, respetando todas las manifestaciones culturales, entre ellas, las diversas lenguas o dialectos existentes»¹⁴⁷. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una extensa jurisprudencia en esta materia¹⁴⁸.

Por otro lado, hay un problema que afecta seriamente el derecho a la libertad y a la seguridad personal en el Hemisferio y no es otro que «la trata y tráfico de personas». Este tipo de delito, sostiene la CIDH, «tiene como víctimas principales a sectores de la población en especiales condiciones de vulnerabilidad, como las

medios para combatir la discriminación contra personas a causa de su orientación sexual e identidad de género. También ha instado a los Estados a asegurar una protección adecuada de las y los defensores de derechos humanos que trabajan en temas relacionados con los actos de violencia, discriminación y violaciones de los derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual e identidad de género. A la vez que ha solicitado a la CIDH que siga prestando la adecuada atención al tema, y que considere la posibilidad de realizar un estudio temático a nivel hemisférico sobre el mismo; a encargado a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) que incluya en su agenda, antes del cuadragésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, el tema «Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género»; y ha solicitado al Consejo Permanente que informe a la Asamblea General, en su cuadragésimo primer período ordinario de sesiones, sobre el cumplimiento de la presente resolución.

¹⁴⁵ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el principio de igualdad ante la ley «pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*». Corte I.D.H., *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC 18/03, de 17 de septiembre de 2003, par. 101.

¹⁴⁶ Este requisito está incorporado específicamente en el *Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979) que establece «...todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella». CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, par. 338.

¹⁴⁷ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 86.

¹⁴⁸ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que : «Este requisito está incorporado específicamente en el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, donde se establece que ‘todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella’. Por lo que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación, de hecho los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna. ‘El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional’. Corte I.D.H., *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC 18/03, de 17 de septiembre de 2003, par. 85.

mujeres, los niños, niñas y adolescentes y los trabajadores migrantes y sus familias»¹⁴⁹.

Las dificultades en el acceso a la justicia en el caso de víctimas de delitos o de hechos de violencia, afirma la CIDH, «son todavía más acuciantes en aquellos sectores de la población históricamente ubicados en situaciones de mayor vulnerabilidad, como los niños, las niñas y los adolescentes; las mujeres; la población indígena y afro-descendiente; y los migrantes y sus familias»¹⁵⁰. Por ello señala que los Estados deben adoptar todas las previsiones a efecto de que todas las personas que habitan en su territorio puedan acceder en las mismas condiciones a la administración de justicia. Esta obligación asume especial relevancia en aquellos Estados del hemisferio cuya población es integrada por múltiples etnias, que a su vez representan diversas manifestaciones culturales y lingüísticas»¹⁵¹.

Uno de los aspectos que deben abordarse en forma prioritaria es el relacionado con los procedimientos policiales donde deben realizarse registros corporales sobre las personas detenidas; sobre las personas que visitan a familiares o allegados que se encuentran internados en centros de privación de libertad; o en el marco de protocolos generales de seguridad establecidos para prevenir la ocurrencia de determinadas formas de actos de violencia o hechos delictivos. En muchos países de la región, sostiene la CIDH, «estos procedimientos han sido fuente permanente de abusos y violaciones a la dignidad de las personas que deben someterse a los mismos, en especial en aquellos casos donde están involucradas mujeres, niños, niñas o adolescentes»¹⁵².

Por otro lado, en lo que respecta a la producción y difusión de información por parte de las autoridades públicas, la misma «debe atender especialmente la situación de aquellos sectores de la población más vulnerables en lo que se relaciona con la prevención de la violencia». Debe alcanzar en forma prioritaria a la situación de las

¹⁴⁹ Recuerda la CIDH que el artículo 3(a) y (c) del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional define la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas mayores de dieciocho años de edad recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza o a otras formas de coacción o engaño con fines de explotación. Por su parte, la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un menor de dieciocho años de edad constituyen actos constitutivos y delitos constitutivos de la trata de niños, niñas y adolescentes. En el caso específico de este sector de la población que debe ser objeto de medidas de protección especial por parte del Estado debido a sus condiciones de especial vulnerabilidad frente a posibles violaciones a sus derechos humanos, la Comisión comparte los pronunciamientos que han sido elaborados en el seno de Naciones Unidas, en especial en cuanto a que: «La trata de seres humanos, incluidos niños, en los países y a través de las fronteras internacionales es motivo de gran preocupación internacional. El fenómeno es complejo, derivado de la interacción entre la pobreza, la migración laboral, los conflictos o los disturbios políticos que dan como resultado desplazamientos de población. La trata puede incluir múltiples formas de violencia (...) La mayoría de las víctimas de la trata acaban en situaciones violentas: prostitución, matrimonios forzados y trabajos domésticos o agrícolas en condiciones de esclavitud, servidumbre o servidumbre por deudas. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 138.

¹⁵⁰ *Ibidem*, par. 168.

¹⁵¹ En casos concretos de personas que debieron presentarse ante los tribunales de Estados plurilingües, sin que se les proporcionara el correspondiente traductor o intérprete, la Comisión ha manifestado que ello «constituye no sólo una violación a las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana, sino en sí misma representa una clara irregularidad en el proceso, pues éstos desconocen la declaración que firmaron ante el Ministerio Público». CIDH, Informe No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), 5 de mayo de 1998, par. 37.

¹⁵² *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 179.

mujeres, la población afro-descendiente e indígena, a las personas migrantes, y a los niños, niñas y adolescentes¹⁵³.

También sostiene la CIDH que las sociedades del Hemisferio enfrentan cotidianamente renovados desafíos para la convivencia democrática, caracterizada por la tolerancia, la solidaridad y el respeto por los derechos de todas las personas que la integran. En este escenario «interactúan las diferentes formas de violencia que se presentan en forma de variadas manifestaciones, entre las que se destacan: el crimen organizado; la presencia de un alto número de armas de fuego en manos de particulares; el abuso de sustancias estupefacientes; la violencia contra las mujeres; la violencia contra niños, niñas y adolescentes; la violencia contra la población indígena y población afro-descendiente; los conflictos que involucran a movimientos sociales y comunitarios; y el fenómeno, pocas veces tratado en la profundidad de sus distintas causalidades, de la violencia relacionadas con la delincuencia juvenil»¹⁵⁴.

Por todo lo anterior en relación con los grupos vulnerables la CIDH realiza varias recomendaciones: «Asegurar los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas y adolescentes; las mujeres; la población indígena y afro-descendiente y las personas migrantes y sus familias, sin perjuicio que las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos comprometidos en la política sobre seguridad ciudadana asumidas por los Estados Miembros incluyen a todas las personas bajo su jurisdicción». Capacitar al personal policial «para atender en forma eficaz y eficiente a personas que integran grupos especialmente vulnerables de la sociedad (como niños, niñas y adolescentes; mujeres; población indígena y afro-descendiente y migrantes)». Adoptar medidas de prevención y control de la violencia, «en especial respecto de aquellas personas en especial situación de vulnerabilidad frente a amenazas a su integridad personal, como los niños, niñas y adolescentes y las mujeres, tanto en el ámbito privado; en la sociedad; o con respecto a las intervenciones de agentes del Estado». Atender especialmente la situación de niños, niñas y adolescentes; mujeres; personas indígenas y afro-descendientes; y personas migrantes y sus familias «frente a casos de trata o tráfico de personas o trabajo esclavo»¹⁵⁵. Adoptar en la legislación interna los Principios y Directrices sobre Derechos Humanos y Trata de Personas de Naciones Unidas». Generar y difundir información objetiva respecto «a la situación de los grupos más vulnerables de la población frente a la violencia y el delito (niños, niñas y adolescentes; mujeres; población indígena y afro-descendiente y migrantes y sus familias)»¹⁵⁶.

¹⁵³ La CIDH considera que los Estados «deben mejorar sus sistemas de reunión de datos e información a fin de detectar subgrupos vulnerables, informar a la policía y elaborar programas a todos los niveles, y hacer un seguimiento de los progresos hacia el objetivo de prevenir la violencia contra los niños. (Construir) (...) indicadores nacionales basados en normas internacionalmente acordadas y garantizar que se compilan, analizan y difundan los datos a fin de comprobar los progresos a largo tiempo. (Elaborar) (...) un programa nacional de investigaciones sobre la violencia contra los niños en entornos en los que se produce esa violencia». *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 168.

¹⁵⁴ *Ibidem*, par. 218.

¹⁵⁵ De la trata de personas se viene ocupando la Comisión de Seguridad Hemisférica. <http://www.oas.org/csh/spanish/tratapersonas.asp>

¹⁵⁶ *Ibidem*. Recomendaciones: par. 5, 9.f), 14.a), a5.c) y 18.b).

7.2 Si bien en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social, la situación es distinta en relación con las mujeres. En el sistema interamericano la Convención de Belém do Pará reconoce el derecho a vivir libre de violencia en el artículo 3 que establece: «Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado». La mencionada Convención define la violencia contra la mujer como «cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado» (art. 1) comprometiéndose los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia (art. 7.b).

La CIDH hace notar que dado que «no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará, debe determinarse en el caso particular si los actos de violencia se encuentran influenciados por un contexto de discriminación contra la mujer»¹⁵⁷. Si se demuestra que hechos de violencia perpetrados contra una mujer se enmarcan en las obligaciones asumidas por los Estados Partes en la mencionada Convención, «corresponde determinar si las autoridades han cumplido con su deber de garantía de los derechos afectados (vida, integridad personal, libertad, según corresponda) conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana [sobre Derechos Humanos] y al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, que complementa el *corpus juris* internacional en materia de prevención y sanción de la violencia contra la mujer»¹⁵⁸.

El deber de los Estados de investigar efectivamente, precisa la CIDH, «tiene alcances adicionales cuando una mujer ve afectado su derecho a la vida, integridad física o su libertad personal, en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres en vista del imperativo de reiterar la condena de la sociedad y mantener la confianza de las mujeres en la habilidad de las autoridades de protegerlas de la amenaza de violencia». Y en este contexto recuerda que en su informe temático sobre *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia*¹⁵⁹ indicó que «[l]a influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales»¹⁶⁰.

¹⁵⁷ En su sentencia sobre el Caso González y otros, la Corte determinó que los hechos de violencia materia del caso se inscribían en el contexto de los homicidios de mujeres perpetrados en Ciudad Juárez, México, que habían sido abordados en informes emitidos por la Relatoría de los Derechos de la Mujer de la CIDH, el CEDAW, Amnistía Internacional y en reconocimientos del propio Estado involucrado ante organismos internacionales, en el sentido que muchos eran manifestaciones de violencia por causas de género. Corte I.D.H., Caso *González y otras («Campo Algodonero»)* Vs. *México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

¹⁵⁸ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 47.

¹⁵⁹ OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007.

¹⁶⁰ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 48.

En esta materia la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que en los casos en los que se incumple con la obligación de investigar conductas delictivas que involucran a la violencia contra la mujer, «la impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada». Esto favorece «la perpetuación y la aceptación social del fenómeno, la inseguridad y la desconfianza en la administración de justicia»¹⁶¹. La Corte también ha señalado que «la creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer». En ese sentido ha considerado que en casos que involucran violencia contra la mujer e impunidad, influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer, «los Estados son responsables por incumplir con el deber de no discriminación contenido en el artículo 1.1 de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos], en relación con el deber de garantía de los derechos violados en perjuicio de las víctimas y sus familiares»¹⁶².

Respecto al deber de prevención, precisa la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado y efectivo marco jurídico de protección, y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante factores de riesgo y denuncias de violencia contra la mujer¹⁶³.

Por otro lado hay que tener presente que la CIDH en varias ocasiones ha observado que «las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana no toman en cuenta las necesidades específicas de las mujeres. La violencia intrafamiliar y doméstica afecta particularmente a la mujer, pero, en muchos casos no es tomada en cuenta como un problema de seguridad ciudadana. La invisibilización de la violencia contra la mujer se evidencia en la ausencia de estudios o estadísticas sobre la prevalencia de violencia intrafamiliar o doméstica, así como la poca información que existe sobre la prevalencia de delitos sexuales que afectan principalmente a la mujer»¹⁶⁴. En consecuencia, la Comisión Interamericana señala que «en los cuerpos de policía de los Estados Miembros deben existir servicios especializados para la atención de mujeres víctimas de la violencia y el delito, con personal entrenado debidamente y con protocolos de intervención que permitan un trabajo integrado con otras instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. De esta forma, será mayor el impacto de las medidas de prevención, y en su caso, se evitará la victimización

¹⁶¹ Corte I.D.H., Caso *González y otras («Campo Algodonero») Vs. México*, par. 400.

¹⁶² *Ibidem*, par. 402.

¹⁶³ *Ibidem*, par. 258. La CIDH recuerda que la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de las Naciones Unidas ha proporcionado directrices sobre qué medidas deben tomar los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales de debida diligencia en cuanto a prevención, a saber: ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; garantías constitucionales sobre la igualdad de la mujer; existencia de leyes nacionales y sanciones administrativas que proporcionen reparación adecuada a las mujeres víctimas de la violencia; políticas o planes de acción que se ocupen de la cuestión de la violencia contra la mujer; sensibilización del sistema de justicia penal y la policía en cuanto a cuestiones de género, accesibilidad y disponibilidad de servicios de apoyo; existencia de medidas para aumentar la sensibilización y modificar las políticas discriminatorias en la esfera de la educación y en los medios de información, y reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer. Naciones Unidas, *La violencia contra la mujer en la familia*: Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, *Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias*, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/1999/68, 10 de marzo de 1999, par. 25.

¹⁶⁴ CIDH, Comunicado de Prensa 20/04 de 18 de setiembre de 2004: *La Relatora Especial de la CIDH evalúa el derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de la violencia y la discriminación*.

secundaria, a la vez que se generarán las condiciones para una eficaz investigación de los hechos y el sometimiento de los responsables a la justicia competente»¹⁶⁵.

En relación con los hechos de violencia o delincuencia cometidos por particulares sobre el derecho a la integridad personal, la CIDH hace constar que los Estados «tienen la obligación de garantizar este derecho a todas las personas bajo su jurisdicción, implementando acciones de prevención y medidas operativas eficaces», debiendo dedicar «una especial atención a situaciones de mayor vulnerabilidad». Sostiene que «se verifican continuamente en la región violaciones graves a la integridad personal, tanto en casos de delincuencia común u organizada, como, específicamente, en el ámbito doméstico, donde la violencia pone en serio riesgo la vigencia del derecho a la integridad personal»¹⁶⁶. A estos efectos la Comisión Interamericana se ha manifestado reconociendo que: «El derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación ha sido consagrado como un desafío prioritario en los sistemas de protección de los derechos humanos a nivel regional e internacional. La promulgación de instrumentos internacionales que protegen el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, refleja el consenso y el reconocimiento por parte de los Estados del trato discriminatorio que éstas tradicionalmente han recibido en sus respectivas sociedades, lo que ha dado como resultado que sean víctimas y estén expuestas a diferentes formas de violencia, que incluyen la violencia sexual, psicológica y física y el abuso de sus cuerpos»¹⁶⁷.

7.3 Preocupa especialmente a la CIDH que entre las víctimas y los victimarios de la violencia y el delito se destacan los niños, niñas y jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, «con una tasa de homicidios que se eleva a 68.9/100.000. El desglose de las cifras demuestra que para la población joven de ingresos altos, la tasa es de 21.4/100.000, mientras que para la población joven de sectores de ingresos medios y bajos, se eleva a 89.7/100.000. También en este caso la región registra la tasa de violencia más alta del mundo, si bien se trata de una tendencia que también se reporta en el plano universal»¹⁶⁸. Afirma asimismo la Comisión Interamericana, «que en la mayoría de los países del Hemisferio se han incrementado en forma constante los delitos contra la propiedad, como atracos o hurtos (...) y, también en estos casos, involucran especialmente a los niños, niñas o adolescentes e incluye en muchos casos fuertes niveles de violencia física»¹⁶⁹.

¹⁶⁵ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 84.

¹⁶⁶ *Ibidem*, par. 124.

¹⁶⁷ CIDH, Comunicado de Prensa 11/07, *Justicia fracasa al defender a las mujeres víctimas de violencia: existe un patrón de impunidad y discriminación*, Washington DC, 6 de marzo de 2007, par. 3.

¹⁶⁸ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 27. Las Naciones Unidas han destacado que se ha producido un aumento repentino y notable de las tasas de violencia (tanto por lo que respecta a las víctimas como a los que la perpetran), en especial entre jóvenes de unos 15 años, lo que indica que en la adolescencia convergen varios factores que hacen que la violencia entre compañeros sea más común. Los datos de que se dispone indican que en muchas partes del mundo las tasas de homicidio entre jóvenes de 15 a 17 años son al menos tres veces superiores a las de los jóvenes de 10 a 14 años. Este repentino aumento de la violencia en jóvenes de más de 15 años se produce incluso en regiones con bajas tasas generales de homicidio, e indica que es fundamental adoptar medidas para controlar el comportamiento violento antes de los 10 a 15 años. Naciones Unidas, *Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños*, Paulo Sergio Pinheiro, Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 62 del programa provisional, Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, Doc. A/61/299, párrafo 71.

¹⁶⁹ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 29.

También señala la Comisión Interamericana, que en muchos países de la región, «las infracciones a la ley penal cometidas por personas menores de dieciocho años de edad afectan seriamente los derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana de amplios sectores de la población». Esta situación de mayor vulnerabilidad obliga a los Estados Miembros, «en el caso de la intervención de sus fuerzas policiales, a adoptar prácticas y procedimientos especiales para garantizar efectivamente los derechos de este segmento de la población». A partir de la vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1990), se reconoce en el plano del Derecho internacional, recuerda la CIDH, «que los niños, niñas y adolescentes gozan de todos los derechos consagrados para los seres humanos y que es deber de los Estados promover y garantizar su efectiva protección igualitaria, y reconocer la existencia de protecciones jurídicas y derechos específicos de niños, niñas y adolescentes». Aunque a este respecto precisa que no se trata «de consagrar en la política pública sobre seguridad ciudadana derechos diferentes para las personas menores de dieciocho años de edad frente al resto de los seres humanos, sino del establecimiento de una protección complementaria para este sector de la población en el ámbito de sus relaciones con el Estado, la sociedad y la familia» y recuerda que así lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁷⁰. En efecto, al referirse a las obligaciones de protección especial asumidas por los Estados Miembros la Corte Interamericana ha señalado que «teniendo en consideración el desarrollo físico y emocional» de los niños, niñas y adolescentes, «los estándares internacionales reconocen un derecho adicional y complementario que obliga a los Estados a adoptar medidas de protección especial»¹⁷¹.

Por otro lado la CIDH reconoce que la relación entre las fuerzas policiales y el sector de la población constituido por niños, niñas y adolescentes, «históricamente ha sido compleja, y se ha desarrollado en medio de marcadas dificultades para una adecuada comunicación». Esta relación se torna aún más difícil, «ante el crecimiento de los niveles de violencia y criminalidad que ha llevado al reclamo de acciones de mayor represión por parte de amplios sectores de la sociedad». Es por eso que «la efectividad de las mencionadas medidas de protección especial, llevadas al plano de la actuación policial, tiene que ver con un marco jurídico adecuado a los estándares internacionales y al funcionamiento de unidades especialmente formadas para intervenir en situaciones que involucran a personas menores de dieciocho años de edad, en tanto víctimas como victimarios de hechos violentos o criminales». Añade que «es necesario que todo el personal policial reciba una formación básica adecuada sobre la forma de actuar en este tipo de situaciones, y que también incorpore protocolos de intervención, criterios de derivación y facilidades para el trabajo en red con otras instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil»¹⁷².

Del mismo modo, continua diciendo la CIDH, «los Estados tienen la obligación de generar mecanismos eficaces para prevenir y sancionar los hechos de violencia que tienen como víctimas a niños, niñas y adolescentes, tanto en el ámbito doméstico, como en el sistema educativo y en otros ámbitos de la vida social donde este tipo de amenaza puede producirse»¹⁷³. Sobre esta cuestión la Comisión Interame-

¹⁷⁰ *Ibidem*, par. 87.

¹⁷¹ Corte I.D.H., Caso «*Instituto de Reeducción del Menor*» Vs. *Paraguay*, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, No. 112, par. 147 y ss.

¹⁷² *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 89.

¹⁷³ *Ibidem*, par. 125.

ricana se ha pronunciado anteriormente recomendando la adopción «de programas de vigilancia estricta sobre la situación de los niños (...) las medidas necesarias para garantizar los derechos de los menores, especialmente los que son víctimas de la violencia doméstica»¹⁷⁴.

Asimismo hay que tener presente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho referencia al alcance de las obligaciones positivas de los Estados Miembros en esta materia, precisando a tales efectos que los Estados «tienen el deber (...) de tomar todas las medidas positivas que aseguren protección a los niños contra malos tratos, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales»¹⁷⁵.

En cuanto a las medidas especiales de protección que deben implementar los Estados, la CIDH recuerda las disposiciones específicas establecidas internacionalmente respecto a los niños, niñas y adolescentes para prevenir actos de tortura o trato cruel, inhumano o degradante, citando de forma particular el artículo VII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establecen el derecho a la protección especial de las personas menores de dieciocho años de edad. También hace notar que la mencionada obligación está consagrada más específicamente en el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Y refiriéndose a las condiciones de mayor vulnerabilidad de los niños y niñas (los menores de dieciocho años), destaca especialmente «la obligación de los Estados Miembros de investigar de oficio cualquier situación donde puedan presentarse indicios de la realización de actos de tortura»¹⁷⁶.

Sobre la obligación de investigar de oficio se ha pronunciado, en relación con toda persona, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señalando que «aun cuando la aplicación de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes no haya sido denunciada ante las autoridades competentes, en todo caso en que existan indicios de su ocurrencia el Estado deberá iniciar de oficio y de inmediato una investigación imparcial, independiente y minuciosa que permita determinar la naturaleza y el origen de las lesiones advertidas, identificar a los responsables e iniciar su procesamiento. Es indispensable que el Estado actúe con diligencia para evitar las prácticas de tortura, tomando en cuenta, por otra parte, que la víctima suele abstenerse, por temor, de denunciar los hechos. A las autoridades judiciales corresponde el deber de garantizar los derechos del detenido, lo que implica la obtención y el aseguramiento de toda prueba que pueda acreditar los actos de tortura. El Estado debe garantizar la independencia del personal médico y de salud encargado de examinar y prestar asistencia a los detenidos de manera que puedan practicar libremente las evaluaciones médicas necesarias, respetando las normas establecidas en la práctica de su profesión»¹⁷⁷. Para la Comisión Interamericana, esta obligación general, «adquiere especial relevancia en aquellos casos en que las víctimas niños, niñas o adolescentes sean personas afrodescendientes, indígenas o migrantes»¹⁷⁸.

¹⁷⁴ CIDH, *La infancia y sus derechos en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*, OEA/Ser. L/V/II.133.Doc. 34, 29 octubre 2008, par. 68.

¹⁷⁵ Corte I.D.H., *Condición jurídica y derechos del niño*, Opinión Consultiva OC 17/02 del 28 de agosto de 2002, par. 87.

¹⁷⁶ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 130.

¹⁷⁷ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*, Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, párrafo 92.

¹⁷⁸ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 130.

Y dado que se ha producido «un crecimiento sostenido en la región del número de personas menores de dieciocho años de edad detenidos por la policía y/o privados de libertad por disposición de las autoridades judiciales», al analizar situaciones específicas, la Comisión Interamericana se ha pronunciado manifestando que siempre «... el arresto de una persona sospechada de haber cometido un delito debe llevarse a cabo en cumplimiento de la legislación interna y del derecho internacional; esto es, bajo una orden y supervisión judiciales, y por un tiempo limitado. Sin embargo, en la práctica estos requisitos no se cumplen en muchos casos, inclusive en casos que involucran a menores»¹⁷⁹.

Al tratarse de un sector de la población que debe ser objeto de medidas de protección especial, la CIDH recuerda a los Estados Miembros «los estándares internacionales que deben orientar las medidas de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes»¹⁸⁰.

En este contexto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que «en el caso de privación de libertad de niños, la regla de la prisión preventiva se debe aplicar con mayor rigurosidad, ya que la norma debe ser la aplicación de medidas sustitutorias de la prisión preventiva»¹⁸¹, en consecuencia, dicha privación de libertad «debe ser excepcional y por el periodo más breve posible»¹⁸². En todo caso, cuando se produce la privación de libertad de menores de dieciocho años, los Estados deben adoptar «... todos los cuidados que reclama la debilidad, el desconocimiento y la indefensión que presentan naturalmente, en tales circunstancias, los menores de edad»¹⁸³, así como algunos específicos, en particular ocuparse «... de las circunstancias de la vida que llevará mientras se mantenga privado de libertad, puesto que ese derecho no se ha extinguido ni restringido por su situación de detención o prisión»¹⁸⁴.

Tratándose de menores de dieciocho años privados de libertad, la CIDH también recuerda que «los Estados deben tomar las medidas necesarias para asegurar que permanezcan separados de las personas adultas que se encuentran en la misma situación, en establecimientos adecuados y bajo la responsabilidad de personal con formación especializada»¹⁸⁵.

A estos efectos la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la obligación de los Estados radica en «contemplar, entre otros aspectos, estrategias, acciones apropiadas y la asignación de los recursos que resulten indispensables para que los niños privados de libertad se encuentren separados de los adultos; para que los niños procesados estén separados de los condenados; así como para la creación de programas de educación, médicos y psicológicos integrales para todos los niños privados de libertad»¹⁸⁶.

La CIDH llama asimismo la atención a los Estados sobre las previsiones «que deben contemplarse en sus políticas de seguridad ciudadana respecto a la situación de personas menores de dieciocho años de edad que se encuentran cumpliendo una

¹⁷⁹ *Ibidem*, par. 148.

¹⁸⁰ *Ibidem*, par. 150.

¹⁸¹ Corte I.D.H., Caso «*Instituto de Reeducción del Menor*» Vs. Paraguay, par. 230.

¹⁸² Corte I.D.H., Caso *Bulacio Vs. Argentina*, Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, par. 135.

¹⁸³ *Ibidem*, par. 126.

¹⁸⁴ *Ibidem*, par. 160.

¹⁸⁵ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 152.

¹⁸⁶ Corte I.D.H., Caso «*Instituto de Reeducción del Menor*» Vs. Paraguay, par. 161.

medida de privación de libertad como consecuencia de una medida cautelar o una sentencia condenatoria, dispuesta por la autoridad judicial competente». Y recuerda que ha puesto de manifiesto que «[e]l hacinamiento y las condiciones miserables, la estigmatización social la discriminación, así como la deficiente capacitación del personal aumentan el riesgo de violencia. Con frecuencia no hay medios efectivos de presentar reclamaciones, ni mecanismos de seguimiento e inspección, ni reglamentación y supervisión apropiadas por parte de los gobiernos. A todos los agresores no se les exigen responsabilidades, con lo que se crea una cultura de impunidad y tolerancia de la violencia contra los niños»¹⁸⁷.

7.4 La política pública sobre seguridad ciudadana, sostiene la CIDH, «también debe prestar atención calificada a la relación de las fuerzas policiales con las personas migrantes y sus familias, reconociendo que las mujeres, niñas, niños y adolescentes en esta condición son los que muestran mayores niveles de vulnerabilidad». Precisa que en muchos países de la región, «las personas migrantes no son solamente estigmatizadas y responsabilizadas por amplios sectores de la población del incremento de la violencia y la delincuencia, sino que son víctimas privilegiadas de la criminalidad y de la violencia estatal y privada». En cuanto a los estándares internacionales respecto a los derechos humanos de las personas migrantes, la Corte y la Comisión Interamericanas han establecido principios sobre: (1) los supuestos para la privación de la libertad de los migrantes; (2) las pautas que rigen sus condiciones de detención en los procesos migratorios; (3) las reglas del debido proceso que deben regir los trámites migratorios; (4) las garantías de defensa legal frente a decisiones de deportación individual y colectivas; y (5) el acceso a derechos sociales básicos de los migrantes en situación irregular, y en especial sus derechos laborales básicos. Muchas veces, estos procesos de exclusión se siguen desarrollando a partir de los mecanismos de «integración parcial» de los migrantes documentados, pero que no llegan a recibir el mismo reconocimiento en sus derechos que las personas nacionales de los países donde se encuentran. A esto deben añadirse riesgos específicos a los derechos humanos de los migrantes y sus familias, constituidos por la trata y el tráfico internacional de personas y la violencia en las zonas de frontera¹⁸⁸, como ha puesto de manifiesto la Organización Internacional para las Migraciones¹⁸⁹.

Sobre los inmigrantes se ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos haciendo constar que los mismos «se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones *de jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y *de facto* (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado»¹⁹⁰.

¹⁸⁷ Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, par. 153.

¹⁸⁸ *Ibidem*, par. 90

¹⁸⁹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y las políticas migratorias*. Informe elaborado en asociación con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús, Argentina, Séptima Conferencia Internacional sobre Migraciones, Caracas Venezuela, julio de 2007. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5577.pdf>.

¹⁹⁰ Corte I.D.H., *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre de 2003, par. 112.

En cuanto a las necesidades de medidas de protección especial para los trabajadores migrantes y sus familias frente a casos de trata de personas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que se debe tener presente «la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular»¹⁹¹.

Ante esa situación de vulnerabilidad, la CIDH advierte que «el derecho a la libertad y la seguridad de personal de las personas migrantes y sus familias se encuentra permanentemente amenazado en las Américas, entre otras causas, por las dificultades que varios Estados de la región siguen enfrentando para desarrollar, en el marco de su política pública sobre seguridad ciudadana, acciones eficaces para prevenir la trata de personas; perseguir judicialmente a los autores de este delito y atender debidamente a las víctimas de esta forma de criminalidad»¹⁹².

Tratándose de indígenas y afrodescendientes hay que tener presente que si bien con carácter general la CIDH se refiere a los mismos con carácter general en el contexto de la seguridad ciudadana, cuando de forma particular hace referencia a los mismos se centra las mujeres pertenecientes a estos grupos.

A tales efectos ha llamado la atención respecto a la situación de especial vulnerabilidad de las mujeres indígenas y afrodescendientes frente a situaciones de violencia. En este contexto ha sostenido que «ciertos grupos de mujeres cuando son víctimas de violencia experimentan necesidades especiales para acceder a instancias judiciales de protección» pues la violencia, la discriminación y las dificultades para acceder a la justicia, «afectan en forma diferenciada a las mujeres indígenas y afrodescendientes, debido a que están particularmente expuestas al menoscabo de sus derechos por causa del racismo». A la vez que ha constatado que los obstáculos que enfrentan para acceder a «recursos judiciales idóneos y efectivos que remedien las violaciones sufridas, pueden ser particularmente críticos porque sufren de varias formas de discriminación combinadas, por ser mujeres, por su origen étnico o racial y/o por su condición socio-económica»¹⁹³.

En consecuencia, ha precisado la Comisión Interamericana, los Estados Miembros deben «adoptar medidas de protección especial en el marco de sus políticas de seguridad ciudadana para atender estas situaciones, de forma tal que los derechos de las mujeres indígenas y afrodescendientes sean debidamente protegidos y garantizados»¹⁹⁴.

8. FUENTES EN INTERNET

Asamblea General de la OEA

<http://www.oas.org/36ag/espanol/default.asp>

¹⁹¹ *Ibíd.*, par. 114.

¹⁹² *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 140.

¹⁹³ CIDH, Comunicado de Prensa 11/07, *Justicia fracasa al defender a las mujeres víctimas de violencia: existe un patrón de impunidad y discriminación*, Washington DC, 6 de marzo de 2007, par. 14.

¹⁹⁴ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, par. 111.

- Comisión de Seguridad Hemisférica
<http://www.oas.org/csh/spanish/Seguridad%20publica.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<http://www.cidh.oas.org/default.htm>
- Informe sobre Seguridad Ciudadana:
<http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>
- Otros informes citados
<http://www.cidh.oas.org/pais.esp.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos
<http://www.corteidh.or.cr/>
- Jurisprudencia contenciosa
<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>
- Jurisprudence consultiva
<http://www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm>
- Departamento de Seguridad Pública (Secretaría General)
http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_mispa_proceso.asp
- Observatorio de Seguridad Pública
http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp
- Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (Consejo Permanente de la OEA)
<http://www.oas.org/csh/spanish/Seguridad%20publica.asp>
- Secretaría General de la OEA
http://www.oas.org/es/acerca/secretaria_general.asp

3. EUROPA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Concepto; 1.3. Instituciones. 2. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS: 2.1. Obligaciones generales; 2.2. Obligaciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: policía y cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS. 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE: 4.1. Como parte de otros derechos; 4.2. Derecho a la verdad. 5. GARANTÍAS JUDICIALES: 5.1. A favor de las víctimas. 5.2. A favor de los victimarios. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 7.1. Seguridad de las mujeres; 7.2. Seguridad de niños y jóvenes; 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Según el Estatuto del Consejo de Europa¹ (1949), la finalidad de esta Organización Internacional «consiste en realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social» (art. 1.a). Precisa además que los asuntos «relativos a la defensa nacional no son de la competencia del Consejo de Europa» (art. 1.c), por lo que sí son de su competencia los asuntos relacionados con la seguridad ciudadana, de ahí que en las últimas décadas se venga ocupando de esta cuestión, como se pondrá de manifiesto en un momento posterior.

De conformidad con el mencionado Estatuto, cada uno de los Estados Miembros del Consejo de Europa «reconoce el principio del imperio del Derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y se compromete a colaborar sincera y activamente en la consecución de la finalidad definida en el capítulo primero» (art. 3), esto es, conseguir las finalidades de dicha Organización Internacional de cooperación.

El primer tratado internacional de derechos humanos de carácter general fue adoptado en el Consejo de Europa y el mismo constituye la piedra angular del

* *Abreviaturas:* BOE = Boletín Oficial del Estado; CEDH = Convenio Europeo de Derechos Humanos; DOUE = Diario Oficial de la Unión Europea; TEDH = Tribunal Europeo de Derechos Humanos; TFUE = Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; TUE = Tratado de la Unión Europea; UE = Unión Europea.

¹ Fue adoptado (en Londres) el 5 de mayo de 1949. España se adhirió al mismo en 1978, tras ser admitida como miembro del Consejo de Europa, en pleno proceso constituyente. BOE núm. 51, 1 de marzo de 1978. <http://www.judicatura.com/Legislacion/1437.pdf>

sistema europeo en materia de derechos humanos. Se trata del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos)² de 1950. Pero ni este Tratado, ni sus Protocolos Adicionales normativos (que completan el catálogo de derechos reconocidos) contienen referencia expresa a la seguridad ciudadana, aunque se podría considerar que la misma queda implícita cuando su Preámbulo hace constar la profunda adhesión a la libertades fundamentales que constituyen las bases mismas de la justicia y de la paz en el mundo, y cuyo mantenimiento reposa esencialmente, de una parte, en un régimen político verdaderamente democrático y, de otra, en una concepción y un respeto comunes de los derechos humanos de los cuales dependen. Y ello sin perjuicio de que determinadas disposiciones del Convenio Europeo (y/o de sus Protocolos Adicionales normativos) sean aplicables a diversas cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana, aunque en los momentos presente se considera oportuno mencionar el artículo 5 del CEDH que reconoce el derecho a la libertad y seguridad personal, sin olvidar que la «seguridad pública» constituye uno de los fines legítimos previstos en el CEDH para que pueda haber injerencia de las autoridades públicas en el ejercicio de determinados derechos: vida privada y familiar (art. 8.2), libertad de manifestar su religión o convicciones (art. 9.2), libertad de expresión (art. 10.2), libertad de reunión y de asociación (art. 11.2) y libertad de circulación (art. 2 Protocolo Adicional No. 4). Por «seguridad pública» habrá que entender «seguridad ciudadana», en tanto que también son motivos legítimos para la injerencia, en relación con algunos derechos, la «seguridad nacional». En todo caso, como se tendrá la oportunidad de comprobar, el Estatuto del Consejo de Europa y el Convenio Europeo de Derechos Humanos constituyen el fundamento para asegurar la seguridad ciudadana, a la vez que límite para combatir la inseguridad ciudadana.

Si recurrimos a otra Organización Internacional europea, aunque en este caso de integración³, la Unión Europea, se puede constatar que en el Tratado de la Unión Europea⁴ (en su texto vigente, reformado por el Tratado de Lisboa), los Estados Miembros están resueltos «a facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un espacio de libertad seguridad y justicia» (Preámbulo), siendo la finalidad de la Unión «promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos», tanto *ad intra* (art. 3.1) como *ad extra* (art. 3.5).

² Se hace referencia al sistema europeo, en general, y no sólo al Consejo de Europa, pues con el transcurrir de los años el Convenio Europeo de Derechos Humanos ha sido utilizado como criterio hermenéutico por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas durante décadas, a fin de proteger de forma pretoriana a los derechos humanos, ante el silencio de los Tratados Comunitarios en la materia. La situación comenzó a cambiar con el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992) al consagrar normativamente al Convenio Europeo de Derechos Humanos como criterio interpretativo a tener presente. La modificación del Tratado de la Unión Europea (Ámsterdam, 1997) precisó que los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos constituirían principios de la Unión Europea, lo que queda reafirmado en el mencionado Tratado en la actualidad (tras la vigencia del Tratado de Lisboa, 1 de diciembre de 2009), sin perjuicio de que el mismo también contiene el mandato para que la Unión Europea se adhiera al Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 6.3 TUE)

³ Sin perjuicio de que en la UE también existe ciertas dimensiones de cooperación o intergubernamental.

⁴ Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) C 83/13, 30 marzo 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:ES:PDF>

El Espacio de Libertad Seguridad y Justicia está regulado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁵ (Título V), el cual establece que la Unión «se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales» (art. 67.1). Aclara que ello es sin perjuicio «del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior» (art. 72). Pero la mencionada disposición no impide que la Unión Europea se ocupe de cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana, como se tendrá la oportunidad de comprobar.

Siguiendo en el contexto de la Unión Europea hay que tener asimismo presente la Carta de Derechos Fundamentales⁶, que reconoce a toda persona el «derecho a la libertad y a la seguridad» (art. 6), y aunque el término seguridad no está definido, parece ser, como se ha hecho notar en relación con las disposiciones de otros instrumentos internacionales citados, que ello debe ser entendido en sentido amplio, por lo que incluye la «seguridad ciudadana». De hecho, la Carta de Derechos Fundamentales se vincula con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Preámbulo y art. 52), y dicho Tratado se vincula a su vez con la Declaración Universal de Derechos Humanos, siendo una de las finalidades de este instrumento internacional el advenimiento de un mundo en que los seres humanos estén «liberados del temor y de la miseria» (Preámbulo), no en vano inaugura su catálogo proclamando que: «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos» (art. 1).

1.2 En el ámbito europeo se utilizan, en muchas ocasiones, los conceptos «seguridad», «seguridad pública» y «seguridad ciudadana», definir los mismos resulta altamente complicado en tanto que los elementos no siempre son comunes, sobre todo, porque jurídicamente los conceptos no están definidos ni en el Consejo de Europa ni en la Unión Europea.

Políticamente, quizás una aproximación a la «definición» se podría considerar que está presente en el Programa de Estocolmo⁷ (de la Unión Europea), aunque sin utilizar el concepto seguridad ciudadana, sino el de «Una Europa abierta y segura que proteja al ciudadano», a cuyos efectos delimita distintos elementos (prioridades)⁸. En este Programa subyace que la seguridad ciudadana no sólo debe

⁵ DOUE C 83/47, 30 marzo 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:ES:PDF>

⁶ Fue proclamada por el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo en 2000. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta de Derechos Fundamentales tiene el mismo valor jurídico vinculante que los Tratados, y así lo dispone el artículo 6.1 del TUE. Además, con la adecuaciones pertinentes, ha sido publicada de nuevo en el DOUE C 84/309, 30 de marzo de 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ES:PDF>

⁷ DOC 09/6, 11 diciembre 2009.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/09/6&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

⁸ Efectivamente, el mencionado Programa se centra en diversas prioridades: 1) fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales; 2) una Europa de la ley y de la justicia; 3) una Europa que protege; 4) acceso a Europa en un mundo globalizado; 4) el papel de Europa en mundo globalizado —la acción exterior. En todo caso, con carácter previo a delimitar las prioridades este Programa hace

ser entendida como seguridad contra la delincuencia (organizada o no), sino que también incluye el respeto de todos y cada uno de los derechos y libertades fundamentales, por lo que el derecho a un nivel de vida adecuado también podría considerarse que forma parte de dicho concepto.

1.3 En el Consejo de Europa, dos de sus órganos principales, Comité de Ministros⁹ y Asamblea Parlamentaria¹⁰, se ocupan fundamentalmente de las cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana. El segundo haciendo propuestas y recomendaciones y el primero aprobando programas, planes de acción, etc. Asimismo hay que aludir a algunos de los órganos subsidiarios de los anteriores, entre los que cabe mencionar, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos (de la Asamblea Parlamentaria)¹¹, que se ocupa de diversas materias, entre otras, de la lucha contra la impunidad)

Por su parte los órganos de derechos humanos vienen ejerciendo un importante papel en relación con la seguridad ciudadana, y en lo que respecta al combate de la inseguridad ciudadana. En este contexto cabe mencionar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH¹²), al Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT¹³), al Comité Consultivo para la Protección de las Minorías Nacionales¹⁴, al Grupo de Expertos contra la Trata de Seres Humanos (GRETA¹⁵) y a la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI¹⁶). Y ello sin perjuicio de que en materia de seguridad ciudadana también juega un papel fundamental el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO¹⁷) y el Grupo de Experto contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (MOYEVVAL¹⁸).

En el marco de la Unión Europea, diversas Instituciones tienen un papel relevante en materia de seguridad ciudadana, como el Consejo Europeo¹⁹ que ha dado pasos muy positivos, por ejemplo, aprobando el Programa de Estocolmo²⁰; el Con-

constar que el reto es «asegurar el respeto y la integridad de los derechos y libertades fundamentales, garantizando al mismo tiempo la seguridad en Europa» Añade que es de vital importancia que «las medidas policiales y las medidas destinadas a salvaguardar los derechos de las personas, el Estado de Derecho y las normas de protección internacional sean coherentes y se refuercen mutuamente» (par. 26).

⁹ Órgano plenario de naturaleza política integrado por el Ministro de Asuntos Exteriores de cada uno de los cuarenta y siete Estados Miembros. http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp

¹⁰ Cada Estado Miembro tiene asignado (de forma equitativa) un número de representantes en la Asamblea Parlamentaria, de ahí que Andorra tenga dos, España doce y Portugal siete. Y ello sin perjuicio de que algunos Estados tienen el Estatuto de invitado, como es el caso de México. Los Parlamentarios son elegidos entre los que tienen dicha cualidad en los Parlamentos nacionales (o federales). En la actualidad la Asamblea Parlamentaria cuenta con 636 escaños. <http://assembly.coe.int/default.asp>

¹¹ Ochenta y cuatro parlamentarios integran esta Comisión.

¹² http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN

¹³ <http://www.cpt.coe.int/en/>

¹⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp

¹⁵ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/default_EN.asp?

¹⁶ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp

¹⁷ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

¹⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/default_EN.asp?

¹⁹ <http://www.european-council.europa.eu/the-institution.aspx?lang=es>

²⁰ El Consejo Europeo en las conclusiones de su reunión de Bruselas, 10-11 diciembre 2009 reiteró «su determinación de seguir desarrollando un espacio de libertad, seguridad y justicia, que sirva y proteja al ciudadano de la UE y a los que residen en este espacio. Después de cinco años de

sejo de la Unión²¹ (fundamentalmente en su formación sobre Asuntos de Justicia e Interior —JAI²²—), la Comisión²³ (a través de la nueva Dirección General de Justicia²⁴ con tres subdivisiones: 1) Justicia Civil; 2) Justicia Penal; y 3) Ciudadanía y Derechos Fundamentales²⁵) y el Parlamento Europeo²⁶ (y su Comisión sobre Asuntos Jurídicos²⁷ y Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior²⁸).

Asimismo hay que mencionar algunos Organismos: EUROPOL²⁹, esto es, la Agencia Europea que tiene por objeto mejorar la eficacia y la cooperación de las autoridades competentes de los Estados miembros en la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia organizada. Su misión es ayudar a las autoridades policiales de los Estados miembros en su lucha contra las formas graves de delincuencia organizada. El EUROJUST³⁰, órgano de cooperación judicial creado (por el Consejo de la Unión en 2002) para ayudar a proveer seguridad dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia y tiene por misión mejorar la lucha contra la delincuencia grave, facilitando la cooperación óptima y coordinada de la acción de las investigaciones y actuaciones judiciales en el territorio de más de un Estado miembro con pleno respeto de los derechos y libertades fundamentales. Y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF³¹) dependiente de la Comisión y que trabaja de forma coordinada con EUROJUST.

aplicación del Programa de La Haya, procede que la Unión revise su política para responder con eficacia a los nuevos desafíos, aprovechando plenamente las oportunidades que ofrece el Tratado de Lisboa. Con este objetivo, el Consejo Europeo ha adoptado un nuevo programa plurianual para los años 2010-2014: el Programa de Estocolmo». Al presentar el Programa de Estocolmo, el Consejo Europeo precisa asimismo que el reto del mismo consistirá «en asegurar el respeto y la integridad de los derechos y libertades fundamentales, garantizando al mismo tiempo la seguridad en Europa» (par. 25). El Consejo Europeo invitó asimismo a la Comisión a que presentara «un plan de acción, que se habrá de adoptar a más tardar en junio de 2010, para aplicar el Programa de Estocolmo, así como una evaluación intermedia antes de junio de 2012». El 20 de abril de 2010, la Comisión presentó el Plan de Acción para la aplicación del Programa de Estocolmo a través de su Comunicación (COM/2010/0171 final) dirigida al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0171:EN:NOT>

²¹ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=es>

²² <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1981&lang=es>

²³ http://ec.europa.eu/index_es.htm

²⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm

²⁵ La misión de la Dirección General de Justicia es contribuir al desarrollo y consolidación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, asegurando que los ciudadanos se beneficien de los progresos realizados a nivel europeo. Con este fin, la Dirección General tiene diversos objetivos, entre otros: Promover y hacer cumplir la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; Mejorar la ciudadanía mediante la promoción y protección de los derechos de los ciudadanos en su vida cotidiana; Garantizar la seguridad jurídica y una igualdad de condiciones para los ciudadanos, los consumidores...; Desarrollar una política coherente penal por la UE mediante la aproximación de la legislación penal sustantiva y procesal, la mejora de la cooperación y la confianza mutua entre las autoridades de justicia penal y el fortalecimiento de EUROJUST.

²⁶ http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_es.htm

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?body=JURI&language=ES>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?body=LIBE&language=ES>

²⁹ <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=home&language=en>

³⁰ <http://www.eurojust.europa.eu/index.htm>

³¹ <http://www.eurojust.europa.eu/useful.htm>

2. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

Dado que la seguridad ciudadana requiere el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, hay que recurrir en el marco del Consejo de Europa al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Es cierto que la nómina de tratados de derechos humanos adoptados en dicha Organización es amplia³², sin embargo, el citado Convenio es de carácter general y constituye la piedra angular, como ha sido señalado, el sistema europeo de protección de derechos humanos. En la Unión Europea, los instrumentos a tener presente son el TUE y el TFUE, reformados por el Tratado de Lisboa, sin perjuicio del catálogo de derechos contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales.

2.1 De conformidad con el artículo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, los Estados se comprometen a «reconocen a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I del presente Convenio». En el texto francés (y en su traducción —no oficial— en español, reproducida) los Estados Partes se comprometen a «reconocer» (*reconnaissent*) y en el texto inglés los Estados Partes se comprometen a «asegurar» (*shall secure*).

Utilizando la versión en inglés (que junto con la versión en francés son los textos auténticos del Convenio), en su jurisprudencia reiterada el TEDH ha sostenido que los Estados asumen no sólo obligaciones de «no hacer», sino también obligaciones de «hacer»³³. Ello fue precisado con claridad meridiana en el caso *Irlanda contra Reino Unido* al afirma que el Convenio, «no se contenta con obligar a las autoridades supremas de los Estados Partes a que respeten los derecho y libertades que consagra, como lo demuestra el artículo 14 y la versión inglesa del artículo 1 (*shall secure*), implica también que para garantizar el disfrute de aquellos reconocidos, dichas autoridades tienen que impedir o sancionar la violación a niveles inferiores». Precizando por lo demás que al emplear el término «asegurar», los redactores del Convenio decidieron indicar «que los derechos y libertades del título I se reconocerán directamente a quienesquiera que dependan de la jurisdicción de los Estados Partes»³⁴. Consecuentemente, dichos Estados están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para evitar la inseguridad ciudadana, por lo que desde esta perspectiva, los Estados asumen obligaciones de prevención.

En todo caso, cuando existan problemas de inseguridad ciudadana, ya sea por acción de las autoridades públicas o de particulares (sin que los mismos actúen con el consentimiento o aquiescencia del Estado), la obligación del Estado Partes es investigar los hechos, sancionar a los responsables³⁵, en defi-

³² La lista completa de Tratados, incluidos el Tratado Fundacional (el Estatuto del Consejo de Europa) puede consultarse en: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG> Y en relación con los derechos humanos, en particular, se puede consultar los diversos Tratados en la siguiente dirección: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=44&CM=7&CL=ENG>

³³ En el caso *Airey contra Irlanda*, el Tribunal sostuvo que el cumplimiento de un deber impuesto por el Convenio en ocasiones implica «acciones positivas» por parte de los Estados (STEDH, 9 octubre 1979, par. 25). En sentido similar se pronunció en el caso *Marckx contra Bélgica* (STEDH 13 de junio 1979, par. 31) y en otras posteriores.

³⁴ STEDH 18 de enero de 1978, par. 239.

³⁵ *Vid.* entre otros, los siguientes casos contra Turquía: *Kaya*, STEDH 19 febrero de 1998, pars. 87-91; *Gülecek*, STEDH 27 julio 1998, pars. 79-81; *Salman*, STEDH 27 junio 2000, par. 106; *Aktas*, STEDH 24 abril 2003, par. 301; y *Buloden*, STEDH 20 abril 2004, par. 83. También se

nitiva, combatir la impunidad, sin perjuicio de los derechos que asisten a la víctima.

En el marco de la Unión Europea, y sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros «en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior» (art. 72 TFUE), la Unión «se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y la lucha contra ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales» (art. 67.3 TFUE). Y a fin de garantizar dentro de la Unión «el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior», se crea un Comité Permanente en el Consejo, el cual mantendrá informado de su trabajo al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales (art. 71 TFUE).

2.2 El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha precisado que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no pueden hacer uso de la fuerza, salvo en los casos que sea «absolutamente necesario». Así lo afirmó en el caso *McCann contra Reino Unido*³⁶ y lo ha reiterado posteriormente³⁷.

Si para salvaguardar la seguridad ciudadana tales funcionarios tienen que recurrir al uso de la fuerza, ello no resulta incompatible con el Convenio Europeo de Derechos Humanos como se deduce del tenor literal del artículo 2.2 y como ha precisado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia. En definitiva, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley están obligados a asegurar la seguridad ciudadana y en modo alguno pueden actuar de forma contraria a la misma.

En 1974, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (resolución 690) hizo constar que la policía «juega un papel esencial en todos los Estados miembros», aunque sus funciones «se encuentran todavía complicadas, porque las reglas que conducen a sus miembros no son definidas con una precisión suficiente». Por estas y otras razones, adoptó una Declaración sobre la Policía, anexa a la mencionada resolución, que contiene una serie de principios relacionados con la ética y el estatus policial³⁸.

Un paso importante fue dado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa al recomendar a los Estados Miembros el Código Europeo de Ética Policial (recomendación (2001)10, 19 de septiembre)³⁹. El Código, al definir el campo de aplicación hace constar que se aplica «a las fuerzas o servicios de policía públicos tradicionales, o a otros órganos autorizados y/o controlados por los poderes públicos cuyo primer objetivo consiste en garantizar el mantenimiento del orden en la sociedad civil, y que están autorizados por el Estado a utilizar la fuerza y/o poderes especiales para alcanzar este objetivo». A continuación determina los objetivos de

pueden consultar los casos: *Belikova contra Bulgaria*, STEDH 18 mayo 2000, par. 80; *Hugh Jordan contra Reino Unido*, STEDH 4 mayo 2001, par. 120; y *Ramsahai y Otros contra Países Bajos*, STEDH 15 mayo 2007, par. 325.

³⁶ STEDH 27 septiembre 1995, pars. 146-149.

³⁷ Entre otros, caso *Giuliani y Gaggio contra Italia*, STEDH 25 agosto 2005, par. 220 y 225.

³⁸ <http://www.seguridadpublica.es/2009/05/resolucion-690-de-1974-de-la-asamblea-parlamentaria-del-consejo-de-europa-declaracion-sobre-la-policia/>

³⁹ <http://cita.es/policial/internacional.htm>

la policía (garantizar el mantenimiento de la tranquilidad pública, el respeto de la ley y del orden en la sociedad; proteger y respetar las libertades y derechos fundamentales del individuo tal como son consagrados, principalmente, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos; prevenir y combatir la delincuencia; seguir el rastro de la delincuencia; facilitar asistencia y servicios a la población), la base jurídica de la misma; su función dentro del sistema de justicia penal; los principios directivos relativos a la acción/intervención de la policía; y, la responsabilidad y control de la misma.

Aludiendo de nuevo a la Unión Europea hay que tener presente el Programa de Estocolmo (2010)⁴⁰, que con el título «Una Europa que protege» hace constar: «Debería elaborarse una estrategia de seguridad interior a fin de seguir mejorando la seguridad en la Unión, proteger así las vidas y la seguridad de los ciudadanos europeos y hacer frente a la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas. La estrategia debería tener como objetivo el refuerzo de la cooperación policial ...». Y añade que la Unión Europea debe basar su trabajo en la solidaridad entre los Estados Miembros y aplicar íntegramente el artículo 222 del TFUE, en definitiva, se trata de aplicar la cláusula de solidaridad.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa en las tres Cumbres que han celebrado, hasta el presente, se han ocupado de cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana. En la Declaración adoptada fruto de la primera Cumbre (Viena, 1993) los Jefes de Estado y de Gobierno consideraron que Consejo de Europa era el guardián de la seguridad democrática cimentada en los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. La segunda Cumbre (Estrasburgo, 1997) se centran de forma especial en la seguridad ciudadana, constituyendo la misma uno de los cuatro ámbitos del Plan de Acción adoptado en la mencionada Cumbre, aunque centrado en la lucha contra el terrorismo, la lucha contra la corrupción, la lucha contra delincuencia organizada; la prevención del abuso de drogas; y la protección de los niños⁴¹. La tercera y última Cumbre (Varsovia, 2005) adoptó las líneas políticas y un Plan de Acción que establece las principales tareas del Consejo de Europa para los próximos años: promoción de valores fundamentales comunes como son los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia; reforzar la seguridad de los ciudadanos europeos, en particular, combatiendo el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de seres humanos y la violencia contra la mujer⁴².

En la Unión Europea, el Consejo Europeo (noviembre, 2004), aprobó el Programa de La Haya⁴³ en el que se recoge diez prioridades, algunas de las cuales están

⁴⁰ DOUE 2010/C 115/01.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:ES:PDF>

⁴¹ [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(97\)169&Sector=secCM&Language=lanEnglish&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM(97)169&Sector=secCM&Language=lanEnglish&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

⁴² http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp

⁴³ http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_es.htm

relacionadas directamente con la seguridad ciudadana⁴⁴. La aplicación del Programa se concretó en el Plan de Acción⁴⁵ del Consejo y de la Comisión para el reforzamiento de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005), que establece diversas metas para el respeto y fomento activo de los derechos fundamentales. Para reforzar la seguridad se prevé un programa específico sobre «Prevención y lucha contra la delincuencia», y en este contexto se hace referencia al intercambio de la información entre autoridades judiciales y policiales, guardando una estrecha relación entre derecho a la intimidad y seguridad. También se centra en la lucha contra el terrorismo y la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada.

Actualmente está vigente el Programa específico: Prevención y lucha contra la delincuencia⁴⁶ (2007-2013), que tiene por objeto prevenir y combatir la delincuencia, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los crímenes contra la infancia, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude. Incluye cuatro aspectos temáticos principales: 1) prevención de la delincuencia y criminología; 2) represión del delito; 3) protección y apoyo a los testigos; y 4) protección de las víctimas. A tales efectos el Programa prevé: 1) intensificar la coordinación y la cooperación entre los servicios policiales, las otras autoridades nacionales y los órganos de la UE; 2) favorecer las buenas prácticas en materia de protección de las víctimas y los testigos; y 3) fomentar los métodos necesarios para una estrategia de prevención y lucha contra la delincuencia y para el mantenimiento de la seguridad, tales como las actividades de la red europea de prevención de la delincuencia y las asociaciones entre las instancias públicas y privadas.

Por último hay que aludir al Programa Daphne III (2007-2013) de la Unión Europea destinado a prevenir y combatir las formas de violencia ejercidas en la esfera pública o privada contra determinados grupos vulnerables, esto es, contra los niños, los adolescentes y las mujeres, incluido todo lo relacionado con la explotación sexual y la trata de seres humanos. A tales efectos se prevén medidas preventivas, así como apoyo y protección a las víctimas y grupos de riesgo⁴⁷.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

Si bien tanto en el Consejo de Europa como en la Unión Europea la seguridad ciudadana constituye una prioridad (*ad intra* como *ad extra*, confirmado por la ayuda que vienen brindando a diversos países, sobre todo, de América Latina),

⁴⁴ 1) Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía; 2) lucha contra el terrorismo; 3) definir un enfoque equilibrado de la emigración; 4) elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión; 5) establecer un procedimiento común en materia de asilo; 6) maximizar las repercusiones positivas de la emigración; 7) encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de la vida privada y la seguridad al compartir información; 8) elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada; 9) garantizar un auténtico espacio europeo de justicia; y 10) compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad.

⁴⁵ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005XG0812\(01\):ES:NOT#top](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005XG0812(01):ES:NOT#top)

⁴⁶ DOUE L 57/7, 24 febrero 2007.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:058:0007:0007:ES:PDF>

⁴⁷ Decisión No. 779/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007. http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l33600_en.htm

hasta el momento, en modo alguno existe un derecho autónomo a la seguridad ciudadana, lo máximo que se podría afirmar es un derecho emergente, como sucede en el ámbito universal e interamericano.

4.1 Aunque como derecho autónomo la seguridad ciudadana no está configurada en el Derecho europeo, no cabe duda que el mismo puede afirmarse sobre la base de diversos instrumentos, pues como ha sido señalado, los derechos humanos y las libertades fundamentales constituyen el fundamento para hacer realidad la seguridad ciudadana, a la vez que límite para luchar contra la inseguridad ciudadana.

En el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el derecho a la vida (art. 2), el derecho a la integridad personal (art. 3), el derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre y trabajos forzados (art. 4), pueden considerarse como núcleos fundamentales de la seguridad ciudadana, pero también otros derechos, como el derecho a la libertad y seguridad personal (art. 5), el derecho a ser juzgado con las debidas garantías (art. 6), respeto a la vida privada y familiar (art. 8), el derecho a la propiedad (art. 1 Protocolo Adicional No. 1), etc. Por su parte, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea están asimismo reconocidos los mencionados derechos en los artículos 2-7, 17 y 47.

4.2 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al igual que la Comisión Interamericana, han formulado con precisión el contenido del derecho a la verdad, pero esto no significa que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya quedado al margen de afirmar, aunque con cierta ambigüedad, que el derecho a la verdad está integrado en el derecho a un recurso eficaz, en el derecho a una investigación efectiva y en el derecho a ser informado de los resultados⁴⁸.

En relación con la desaparición forzada de personas, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha afirmado el «derecho a la verdad», es decir, el derecho a ser informado de la suerte de sus familiares desaparecidos⁴⁹.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

5.1 El Convenio Europeo de Derechos Humanos reconoce a las víctimas el derecho a un recurso interno efectivo que les ampare contra violaciones de los derechos reconocidos en el mismo y/o en sus Protocolos Adicionales normativos (art. 13), derecho que también está reconocido en otros instrumentos internacionales⁵⁰.

Sobre el contenido y alcance de la mencionada disposición, el TEDH ha sostenido que su finalidad es «exigir un recurso interno que capacite para examinar el contenido de la queja fundada en el Convenio y ofrecer el restablecimiento apropiado, incluso si los Estados contratantes gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la manera de ajustarse a las obligaciones de esta disposición», aunque el

⁴⁸ Vid. entre otros, los siguientes casos contra Turquía: *Askoy*, STEDH 18 diciembre 1996; *Kart*, STEDH 25 mayo 1998; *Kaya*, STEDH 28 marzo 2000; *Tas*, STEDH 14 noviembre 2000.

⁴⁹ Resoluciones 1056(1987), 1414 (2004), par. 3 y 1463 (2005), par. 10. 2.

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/ERES1463.htm>

⁵⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 8), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.3) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 25).

alcance de la obligación varía «en función de la naturaleza de la violación fundamentada por el demandante»⁵¹. En todo caso el recurso «exigido» por el artículo 13 del Convenio debe ser «efectivo» tanto en la práctica como en derecho, «en el sentido de que su ejercicio no se debe ser obstaculizado de manera injustificada por actos u omisiones de las autoridades del Estado demandado»⁵².

No exige el artículo 13 que el recurso tenga que ser de naturaleza judicial, lo que ha sido corroborado por el TEDH⁵³, sin perjuicio de que en determinadas ocasiones ello sea lo procedente⁵⁴. Pero con independencia de que el recurso tenga que tener o no naturaleza judicial, debe desarrollarse conforme a las garantías esenciales de procedimiento⁵⁵.

Asimismo hay que tener presente que en el marco del derecho a un recurso interno efectivo (art. 13 CEDH) la víctima, si el recurso prospera, tiene derecho de reparación, lo que incluye una indemnización por los daños materiales y/o morales que la violación en cuestión le haya podido ocasionar. De ahí que el TEDH haya declarado violación del artículo 13 porque el recurso interno sólo tenía por finalidad declarar la violación pero no reparar sus consecuencias⁵⁶.

Junto con la garantía interna a la que se ha hecho referencia, el CEDH también prevé una garantía judicial internacional, el derecho de recurso ante el TEDH (art. 34) una vez que la presunta víctima haya agotado los recursos internos (art. 35 CEDH) y la demanda se presente en el plazo de seis meses desde la resolución interna definitiva. Ante el TEDH se puede invocar cualquier derecho reconocido en el CEDH y/o en sus Protocolos Adicionales normativos⁵⁷. Y si la demanda prospera, el Tribunal mediante sentencia motivada, además de declarar la violación pertinente, también puede conceder una indemnización por los daños materiales y/o morales que la violación en cuestión haya podido ocasionar (art. 41 CEDH).

⁵¹ Caso *Chahal contra Reino Unido*, STEDH 15 de noviembre de 1996, par. 145, 150-151.

⁵² Caso *Askoy contra Turquía*, STEDH 18 de diciembre de 1996, par. 95. *Mutatis mutandis*, casos , STEDH 28 de julio de 2007, par. 80; y *Ramadhi y Otros contra Albania*, STEDH 13 de noviembre de 2007, par. 48.

⁵³ Así lo afirmó el TEDH en el caso *Klas y Otros contra Alemania* al sostener que el recurso interpuesto por los demandantes ante el Tribunal Constitucional alemán presentaba las garantías requeridas de un recurso interno efectivo. Incluso en el caso *Golder contra Reino Unido* (21 de febrero de 1975) llegó a considerar que puede ser suficiente un recurso administrativo.

⁵⁴ A título de ejemplo cabe mencionar que resulta necesario un recurso de naturaleza judicial cuando se impugne cuestiones relacionadas con el artículo 6.1 del CEDH, por ejemplo, que el procedimiento interno no se ha desarrollado dentro de un plazo razonable.

⁵⁵ Ello ha sido afirmado, entre otros, en los casos *Soering contra Reino Unido*, STEDH de 7 de julio de 1989; y *Rotaru contra Rumanía*, STEDH de 4 de mayo de 2000, par. 67.

⁵⁶ Entre otros cabe mencionar los siguientes casos: *Gjonbocari y Otros contra Albania*, STEDH de 23 de octubre de 2007; *Kristen contra Alemania*, STEDH de 15 de febrero de 2007; y *Naus contra Polonia*, STEDH de 16 de septiembre de 2008.

⁵⁷ En relación con los derechos reconocidos en el CEDH se puede invocar todos y cada uno de los derechos, incluidos aquellos en los que el Estado demandado haya formulado reserva. No obstante, dándose esta circunstancia, puede suceder, o bien que el TEDH considere que la reserva es compatible con las exigencias del Convenio (art. 57) por lo que se declarará incompetente *ratione materiae*, o que la reserva en cuestión no ha sido formulada con dichas exigencias por lo que procederá a declarar su nulidad y, consecuentemente, conocerá de la violación alegada y procederá mediante sentencia motivada a declarar si ha habido o no violación del Convenio. Tratándose de demandas sustentadas en derechos reconocidos en los Protocolos Adicionales normativos, para que las mismas puedan ser conocidas por el Tribunal, el Estado demandado tiene que ser Parte en el Protocolo en cuestión dado que los mismos son de carácter facultativo.

Esta garantía (derecho a un recurso efectivo) también está reconocida en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sin embargo, la misma hace referencia a la «tutela judicial efectiva» (art. 47.1), por tanto, de la violación de derechos reconocidos en el Derecho de la Unión tiene que conocer un órgano judicial. Ahora bien, si el derecho en cuestión ha sido violado por un Estado Miembro, serán los órganos judiciales del mismo los competentes a tales efectos (la persona no tiene legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para demandar a un Estado⁵⁸), mientras que si la violación es atribuible a la Unión Europea, en dicho supuesto será el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el que tiene que conocer de tales violaciones a través de uno de los recursos en los que los particulares tienen legitimación activa⁵⁹ ya que la Carta de Derecho Fundamentales no amplía las competencias de dicho Alto Tribunal⁶⁰, es decir, no existe ningún recurso específico, al menos hasta el presente, para interponer demanda por violaciones de los derechos reconocidos en la Carta. Sin perjuicio de que la presunta víctima de la violación pueda solicitar indemnización a través del recurso por «responsabilidad extracontractual», cuando los daños sean atribuibles a la Unión Europea⁶¹.

Ahora bien, cuando se produzca la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos, lo que está previsto en el artículo 6.2 del TUE⁶², habrá que establecer un recurso interno efectivo (quizás de carácter específico) para que puedan ser invocadas violaciones del CEDH atribuibles a la Unión Europea, como exige el artículo 13 del citado Convenio.

Y retomando de nuevo el artículo 13 del CEDH hay que tener presente que del contenido de la mencionada disposición no se deduce que la víctima tenga reconocido el derecho a que sea juzgado y sancionado el presunto autor de la violación. Sin embargo, el TEDH viene afirmando la obligación de los Estados de investigar los hechos delictivos, someter a sus autores a la acción de la justicia y proceder a sancionarlos con penas proporcionadas a los delitos cometidos. De hecho, en diversas ocasiones ha declarado violación de diversas disposiciones del Convenio porque el Estado demandado no ha procedido a investigar los hechos causantes de la violación⁶³.

5.2 El derecho a un «juicio justo»⁶⁴ (o equitativo) está reconocido en el artículo 6.1 del CEDH en relación con «cualquier acusación en materia penal»⁶⁵, así como

⁵⁸ Para demandar a un Estado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sólo tienen legitimación activa la Comisión y los Estados Miembros (arts. 258 y 259 TFUE).

⁵⁹ Recurso de nulidad, recurso por omisión y excepción de ilegalidad (arts. 263 y 265 del TFUE).

⁶⁰ Así lo confirma el artículo 6.1 del TUE al establecer que: «Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados».

⁶¹ Artículos 268 y 340 del TFUE.

⁶² El proceso para la adhesión entre Consejo de Europa y Unión Europea se ha iniciado oficialmente el 7 de julio de 2010.

⁶³ No es infrecuente que afirmación semejante se constatare en la jurisprudencia del TEDH cuando declara violación «procesal» del derecho a la vida (art. 2) o del derecho a la integridad personal (art. 3). A título de ejemplo cabe mencionar el caso *Kaya contra Turquía*, STEDH de 19 de febrero de 1998.

⁶⁴ Sobre el derecho a un «juicio justo» resulta del mayor interés la información facilitada por la Comisión Europea para la Democracia (Comisión de Venecia): [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-STD\(2000\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-STD(2000)028-e.asp)

⁶⁵ En el ámbito penal queda incluido el Derecho administrativo sancionador, como ha afirmado el TEDH. Tal afirmación la realizó por primera vez en el caso *Engels y Otros contra Países Bajos*, STEDH de 8 de junio de 1976 en el que especificó los criterios que deben concurrir a tales efectos.

para la determinación de «derechos y obligaciones de carácter civil»⁶⁶. Este artículo ha sido interpretado de forma profusa por el TEDH, de hecho, un importantísimo número de demandas presentadas ante el mismo tienen su fundamento en la presunta violación de derechos y garantías reconocidos en el mencionado artículo⁶⁷.

Para que pueda afirmarse la existencia del tal derecho el presunto delincuente tiene que ser juzgado por un tribunal competente⁶⁸, independiente⁶⁹ e imparcial⁷⁰, en audiencia pública⁷¹, salvo que se den las circunstancias que de forma expresas se prevén para excluir la publicidad⁷² (art. 6.1 del CEDH). También constituye una exigencia de este derecho que el acusado sea juzgado dentro de un plazo razonable⁷³, en principio, con independencia de que el mismo esté o no privado de libertad. Ahora bien, tratándose de una persona privada de libertad el plazo razonable se reduce por exigencia del artículo 5.3, como ha afirmado el TEDH⁷⁴. El

Y aunque en este contexto existe una importante jurisprudencia, sólo serán citados dos casos recientes: *Laudo contra Eslovaquia*, STEDH de 31 de julio de 2007 (sanción impuesta por un hecho leve por un órgano administrativo) y *Balsytė-Lideijiene contra Lituania*, STEDH 4 de noviembre de 2008 (sanción de arresto administrativo de 30 días en caso de impago de una multa impuesta, así como la confiscación y prohibición de distribución de los ejemplares de una revista).

⁶⁶ El concepto derecho de naturaleza civil tiene una dimensión distinta en el CEDH en relación con el Derecho interno de los Estados, de hecho incluye no sólo lo que se califica como civil, sino también como mercantil y laboral, incluso cuestiones reguladas por el Derecho público, como puede ser el régimen de pensiones. Así lo afirmó por primera vez el TEDH en el caso *Deldbrugge contra Países Bajos*, STEDH de 29 de mayo de 1986.

⁶⁷ En el marco de la Unión Europea, la Comisión se viene ocupando del derecho a un juicio justo de conformidad con los Tratados.

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reading/factsheets/pdf/04_fair_trial_en.pdf

⁶⁸ En el sentido de que «haya sido establecido por ley». Entre otros, caso *Coëme contra Bélgica*, STEDH de 22 de junio de 2000.

⁶⁹ Significa independiente del ejecutivo y de las partes. Vid. entre otros, caso *Ringeisen contra Austria*, STEDH de 16 de julio de 2001.

⁷⁰ Son numerosos los casos a este respecto, entre otros, *Piersck contra Bélgica*, STEDH de 1 de octubre de 1982; *De Cuber contra Bélgica*, STEDH de 26 de octubre de 1984; *Bulut contra Austria*, STEDH de 22 de febrero de 1996; *Perote contra España*, STEDH de 25 de julio de 2002; *Kyprianou contra Chipre*, STEDH de 27 de enero de 2004; *Gómez Liaño contra España*, STEDH de 22 de julio de 2008; y *Aydogan y Otros contra Turquía*, STEDH de 2 de diciembre de 2008.

⁷¹ En la que deben llevarse a efecto la práctica de pruebas. En este contexto cabe mencionar el caso *Barberà, Messegué y Jabardo contra España*, STEDH de 6 de diciembre de 1988. En el mismo el TEDH declaró violación del artículo 6.1 del CEDH, entre otras razones, porque «pruebas muy importantes no se aportaron y discutieron adecuadamente en el juicio en presencia de los acusados y públicamente», par. 89.

⁷² «Orden público» (entre otros, casos *Campbell y Fell contra Reino Unido*, STEDH de 28 de junio de 1984; y *Riepan contra Austria*, STEDH de 14 de noviembre de 2000); «menores» (entre otros, caso *V. contra Reino Unido*, STEDH de 16 de diciembre de 1999); «vida privada» (entre otros, caso *Diente contra Francia*, STEDH de 26 de septiembre de 1995).

⁷³ Lo que constituye plazo razonable está en función de cada caso concreto. A tales efectos, el TEDH ha establecido diversos criterios a fin de analizar si un proceso penal se ha desarrollado o no dentro del plazo razonable exigido por el artículo 6.1 del CEDH. Los criterios son los siguientes: 1) complejidad del caso; 2) la conducta del acusado; 3) la conducta de las autoridades implicadas en el asunto; y 4) lo que en el litigio arriesga el demandante. Entre otros, casos *Portington contra Grecia*, STEDH de 23 de septiembre de 1998; *Kudla contra Polonia*, STEDH de 26 de octubre de 2000; y *Shneyderman contra Rusia*, STEDH de 11 de enero de 2007; *Ivanov contra Bulgaria*, STEDH de 24 de mayo de 2007; *Barbier contra Bélgica*, STEDH de 20 de septiembre de 2007; *Denée contra Bélgica*, STEDH de 4 de diciembre de 2007; *Shore Technologies contra Luxemburgo*, STEDH de 31 de julio de 2008.

⁷⁴ La primera vez que el TEDH procedió a delimitar el alcance del «plazo razonable» en los artículos 6.1 y 5.3 del CEDH fue en el caso *Wemhoff contra Alemania*, de 27 de junio de 1968, sin

cómputo del plazo comienza a partir del momento en que una persona es acusada⁷⁵ y concluye con la sentencia condenatoria o absolutoria firme⁷⁶, en definitiva, cubre todo el conjunto del procedimiento⁷⁷.

Asimismo todo acusado tiene derecho a la presunción de inocencia⁷⁸ (art. 6.2 CEDH), a las garantías procesales mínimas⁷⁹ (derecho a ser informado de la acusación formulada contra él⁸⁰; derecho a disponer de los medios y facilidades nece-

embargo, fue en el caso *Stogmuller contra Austria*, de 10 de noviembre de 1969, donde estableció con nitidez la diferencia entre ambas disposiciones. En este contexto señaló que mientras que el artículo 6.1 es aplicable a todos los justiciables, incluido aquellos incurso en un proceso penal, el artículo 5.3 sólo es de aplicación a las personas acusadas que se encuentran en prisión preventiva (par. 22), consecuentemente, cada una de las mencionadas disposiciones producen sus propios efectos. Ello queda confirmado en el caso *Neus contra Alemania*, de 16 de septiembre de 2008, en el que el TEDH declaró violación del artículo 5.3 (por la prolongación de la prisión preventiva, casi cuatro años) y del artículo 6.1 (porque el procedimiento en su conjunto no responde a la exigencia de plazo razonable, habida cuenta que se dilató ocho años y seis meses, par. 59-60 y 68).

⁷⁵ La acusación puede definirse «como la notificación oficial que emana de la autoridad competente, del reproche de haber cometido un delito penal». *Vid.* entre otros, casos *Baggetta contra Italia*, STEDH de 25 de junio de 1987, par. 31; *Eckle contra Alemania*, STEDH de 15 de julio de 1982, par. 73; y *Adolf contra Austria*, STEDH de 26 de marzo de 1982, par. 79.

⁷⁶ Así fue afirmado por el TEDH en el caso *Guillemin contra Francia*, de 21 de febrero de 1997, par. 18.

⁷⁷ Incluye las diferentes instancias y no sólo la jurisdicción ordinaria, sino también la constitucional (caso *Trickovic contra Eslovenia*, STEDH de 12 de junio de 2001; y *König contra Alemania*, STEDH de 28 de junio de 1978). En este contexto hay que tener presente que el Comité de Ministros del Consejo de Europa en la Recomendación (87)6 instaba a los Estados Miembros a simplificar el procedimiento penal. Conectando con el rol que al Fiscal corresponde en el proceso, en la Recomendación (2000) 19, el Comité de Ministros insta al Fiscal a velar a fin de que el sistema de justicia penal sea lo más rápido posible.

⁷⁸ En el caso *Barberà, Messegue y Jabardo contra España* (de 6 de diciembre de 1988), el Tribunal determinó con precisión el alcance y contenido del derecho a la presunción de inocencia (par. 77), habiendo procedido a declarar su violación en el conocido caso *Allenet de Ribemont contra Francia*, STEDH 10 de febrero de 1995, así como en otros casos posteriores, entre ellos, *Asan Rushiti contra Austria*, STEDH de 21 de marzo de 2001; *Butkevovcis contra Lituania*, STEDH de 26 de marzo de 2002; *Hammer contra Noruega*, STEDH de 11 de febrero de 2003. El derecho a la presunción de inocencia está íntimamente relacionado con la prisión preventiva prevista en el artículo 5.3 del CEDH la cual no debe exceder de un plazo razonable, como ha precisado el TEDH entre otros, en los casos *Fox, Campbell y Hartley contra Reino Unido*, de 30 agosto 1990; *W. contra Suiza*, de 26 enero 1993; *Labita contra Italia*, de 6 abril 2000.

⁷⁹ Si bien el derecho a guardar silencio o a no declarar contra sí mismo no está reconocido en el artículo 6 del CEDH, el TEDH ha sostenido que tales derechos está incluido en el concepto «juicio justo» o «juicio equitativo» (art. 6.1). *Vid.* entre otros, casos *Funke contra Francia*, STEDH de 25 de febrero de 1993; *Saunders contra Reino Unido*, STEDH de 17 de diciembre de 1996; *Jalloh contra Alemania*, STEDH de 11 de julio de 2008. Tampoco está reconocido de forma expresa el derecho a estar presente en el juicio, aunque también el TEDH lo vincula al derecho a un «juicio justo», entre otros, caso *Colozza contra Italia*, STEDH de 12 de febrero de 1985. Pero este derecho no implica que estén prohibidos los juicios en ausencia, como precisó el TEDH en el caso *Sejedovic contra Italia* (Gran Sala), de 1 de marzo de 2006, sin perjuicio de que sí debe existir una revisión posterior (de hecho y de derecho) salvo renuncia expresa o implícita del acusado a comparecer, o que el mismo haya pretendido eludir la acción de la justicia.

⁸⁰ De forma reiterada el TEDH viene sosteniendo que este derecho debe interpretarse en el contexto general del derecho a un proceso equitativo, entre otros, caso *Pullar contra Reino Unido*, de 10 de junio de 1996. También ha precisado que la información de la acusación tiene que ponerse en relación el derecho a disponer de los medios y facilidades necesarias para preparar la defensa, por lo que incluye, no sólo el derecho a conocer de la acusación inicial (hechos imputados y su calificación jurídica), sino también de las modificaciones de la acusación y de su causa y debe disponer de tiempo y facilidades necesarias para preparar su defensa respecto de la nueva calificación. *Vid.* entre otros, caso *Matocchia contra Italia*, STEDH de 25 de julio de 2000. La información tiene que realizarse en

sarias para preparar la defensa; derecho a interrogar y hacer interrogar a testigos de cargo y presentar testigos a su favor⁸¹; derecho a defenderse personalmente⁸², o bien a ser asistido por un abogado, ya sea de su elección⁸³ o de oficio⁸⁴; derecho a un interprete, art. 6.3 CEDH). Ello queda completado con lo establecido en el Protocolo No. 7 al CEDH que reconoce derecho a la doble instancia en materia penal⁸⁵ (art. 2) y derecho a ser indemnizado en caso de error judicial⁸⁶ (art. 3).

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea también reconoce a todo acusado el derecho a la presunción de inocencia «mientras su culpabilidad no haya sido declarada legalmente» (art. 48.1). Asimismo reconoce a toda persona el derecho «a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar» (art. 47.2). Y dispone que se prestará «asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia» (art. 47.3) y que se garantizará a todo acusado «el respeto de los derechos de defensa» (art. 48.2). Si bien las mencionadas disposiciones tienen menor desarrollo que el artículo 6 del CEDH, las mismas deben de ser interpretadas de conformidad con éste por mandato del artículo 52.3 de la Carta.

una lengua comprensible (caso *Brožicek contra Italia*, STEDH de 19 de diciembre de 1989), de forma «detallada», esto es, de forma «precisa y concreta» (caso *Sadak contra Turquía*, STEDH de 17 de julio de 2001).

⁸¹ Es un derecho vinculado al principio «igualdad procesal de armas», como ya precisara el TEDH en el caso *Delta contra Francia*, de 19 de diciembre de 1990. Y si bien ello no significa que tenga que ser admitido todos los testigos propuestos, sí tiene que estar justificada la inadmisión, como hizo notar el TEDH en el caso *Vidal contra Bélgica*, de 22 de abril de 1992.

⁸² Sin perjuicio de que los Estados en su Derecho interno pueden establecer exigencias para la autodefensa, así como exclusiones a la misma en interés del propio acusado o en interés de la justicia. *Vid.* entre otros, casos *Airey contra Irlanda*, STEDH de 9 de octubre de 1979; y *Quaranta contra Suiza*, STEDH de 24 de mayo de 1991.

⁸³ La asistencia de un abogado de la elección del acusado debe ser garantizada, lo que implica el derecho a poder entrevistarse con su abogado de forma confidencial, en todas las fases del procedimiento (entre otros, caso *S. contra Suiza*, STEDH de 28 de noviembre de 1991, par. 48), como en el supuesto posterior de una sentencia condenatoria privativa de libertad, es decir, en el marco del sistema penitenciario (entre otros, caso *Öçalan contra Turquía*, STEDH de 12 de marzo de 2003, par. 144). Este derecho tiene que hacerse efectivo desde el primer momento del procedimiento, esto es, desde que se produce la detención policial (caso *Salduz contra Turquía*, STEDH de 27 de noviembre de 2008).

⁸⁴ Uno de los requisitos para que sea nombrado abogado de oficio es cuando los intereses de la justicia lo exija. En este contexto el TEDH ha determinado los criterios que deben concurrir a tales efectos para que se produzca el nombramiento, incluso cuando la asistencia letrada sea gratuita (gravedad del delito imputado y severidad de la pena, sobre todo, cuando la misma sea privativa de libertad). *Vid.* entre otros, casos *Benham contra Reino Unido*, STEDH de 10 de junio de 1996; *Padalov contra Bulgaria*, STEDH de 10 de agosto de 2006. Tratándose de asistencia de oficio, los Estados están obligados a garantizar la efectividad de la misma (casos *Goddi contra Italia*, STEDH de 9 de abril de 1984; y *Bogumil contra Portugal*, STEDH de 7 de octubre de 2008).

⁸⁵ Entre otros, casos *Ekbatani contra Suecia*, STEDH de 26 de mayo de 1988; *Tierce y Otros contra San Marino*, STEDH de 25 de julio de 2000; *Marin contra Rumanía*, STEDH de 3 de febrero de 2009. En todo caso, el TEDH puede entrar en cuestiones relacionadas con el doble grado de jurisdicción en materia penal desde la perspectiva del artículo 6.1 del CEDH, en relación con aquellos Estados que no son Partes en el Protocolo No. 7, como aconteció respecto de España en el caso *Iguall Coll*, de 10 de marzo de 2009.

⁸⁶ *Vid.* entre otros, casos *Lutz contra Alemania*, STEDH de 25 de agosto de 1987; y *Puig Pannella contra España*, STEDH de 25 de abril de 2007.

Sin perjuicio de lo anterior, el principio de legalidad penal⁸⁷ y de irretroactividad de las normas penales desfavorables⁸⁸ está asimismo reconocido en el artículo 7 del CEDH y en el artículo 49 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aunque esta última también dispone que la intensidad de las penas «no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción». Y el principio *non bis in idem*⁸⁹ está reconocido en el artículo 4 del Protocolo No. 7 al CEDH y en el artículo 50 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

El Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la Resolución (77) 27 sobre indemnización a las víctimas de delito, que ha sido jurídicamente perfeccionada con el Convenio Europeo sobre indemnización a las víctimas de delitos violentos (1983)⁹⁰. Con posterioridad, el Comité de Ministros adoptó la Recomendación R (85) 11, sobre la posición de la víctima en el marco del derecho penal y del proceso penal, en la que propone dentro del capítulo destinado a la protección especial de la víctima, que cuando sea necesario, y singularmente en los casos de delincuencia organizada, la víctima y su familia deberían ser eficazmente protegidas contra las amenazas y el riesgo de venganza por parte del delincuente. El Comité de Ministros ha seguido profundizando su posición en relación con las víctimas y en su Recomendación (87) 21 (Asistencia a las Víctimas y la Prevención de la Victimización) insta a los Estados Miembros a prestar asistencia a las víctimas a fin de obtener la reparación efectiva del perjuicio por parte del propio delincuente y a través de los aseguradores o de cualquier otro organismo, y cuando sea posible, la indemnización del Estado. Recientemente, en su Recomendación (2006) 8, de 14 de junio (Asistencia a las víctimas de delitos), el Comité de Ministros ha dado un nuevo paso en pro de las víctimas.

La Unión Europea también se viene preocupando de las víctimas⁹¹. En mayo de 1999, la Comisión Europea adoptó una comunicación titulada «Víctimas de delitos en la Unión Europea - Normas y medidas para mejorar el acceso a la justicia para las víctimas de la delincuencia en la Unión Europea y para proteger sus dere-

⁸⁷ Vid. entre otros, casos *Müller y Otros contra Suiza*, STEDH de 24 de mayo de 1988; *Kokkomaakis contra Grecia*, STEDH de 25 de mayo de 1993; *Coeme y Otros contra Bélgica*, STEDH de 22 de junio de 2000; *K.-H.W. contra Alemania*, STEDH de 22 de marzo de 2001; *Pessino contra Francia*, STEDH 10 de octubre de 2006; *Kafkaris contra Chipre*, STEDH de 12 de febrero de 2008.

⁸⁸ Vid. Casos *Baskaya y Okçuoglu contra Turquía*, STEDH de 8 de julio de 1999; *Puhk contra Estonia.*, STEDH de 10 de febrero de 2004; *Achour contra Francia*, STEDH de 29 de marzo de 2006; *Kononov contra Letonia*, STEDH de 24 de julio de 2008; y *Korbely contra Hungría*, STEDH de 19 de septiembre de 2008.

⁸⁹ Vid. entre otros, casos *Göktaş contra Francia*, STEDH de 2 de julio de 2002; *Nikitin contra Rusia*, STEDH de 20 de julio de 2004; y *Serguei Zolotuikhine contra Rusia*, STEDH de 10 de febrero de 2009.

⁹⁰ Fue adoptado el 24 de noviembre de 1983 y entró en vigor el 2 de enero de 1988. Vincula a un total de 25 Estados, entre ellos, España y Portugal, aunque no a Andorra que ni siquiera lo ha firmado. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=116&CM=8&DF=10/01/2011&CL=ENG>

⁹¹ https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?lang=es&idTaxonomy=66&vmac=yJVc-KtgVBPQymRcczjEZvXOVGj9zSZmXEold5b0CFtMjbd6IjVxodGZgy-aTnDuHq4_ICJQu-84hmV07dJnRXAAAjgMAAABF

chos⁹². Esta Comunicación se ocupa de la prevención de la victimización, la asistencia a las víctimas, el estatuto de la víctima en el procedimiento penal y la indemnización. El 15 de marzo de 2001, el Consejo adoptó una Decisión marco relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal con el fin de armonizar los derechos fundamentales de las víctimas de la delincuencia en el territorio todos los Estados Miembros de la UE⁹³. El 16 de octubre de 2001, la Comisión presentó una propuesta de Directiva al Consejo sobre indemnización a las víctimas de delitos y en 2009 ha elaborado un Informe sobre la aplicación de la mencionada Decisión marco, resumiendo las medidas adoptadas por los Estados miembros⁹⁴.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 Sin perjuicio de que todos los derechos y garantías en el contexto de la seguridad ciudadana ya sea como víctima o victimario son aplicables a toda persona, las mujeres, en muchas ocasiones presentan una situación de especial vulnerabilidad, de ahí que el Consejo de Europa se venga ocupando con carácter especial de la violencia contra la mujer⁹⁵.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos reconoce el derecho a la igualdad y prohíbe la discriminación en relación con todos y cada uno de los derechos reconocidos en el mismo y en sus Protocolos Adicionales normativos. Y ello sin perjuicio de que el Protocolo No. 12 prohíbe la discriminación, con carácter general, y que el Protocolo No. 7 reconoce la igualdad entre los cónyuges (art. 5). Y en este contexto no se puede obviar la protección brindada por el TEDH a las mujeres víctimas de violencia doméstica (a título de ejemplo, caso *Opus contra Turquía*, 2009) de la sexual (a título de ejemplo, caso *M.C. contra Bulgaria*, 2007), y de la motivada en el tráfico de órganos humanos (caso *Rantsev contra Chipre y Rusia*, 2010).

Asimismo hay que tener presente que el 30 de abril de 2002 el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la Recomendación Rec (2002) 5 para proteger a la mujer contra la violencia⁹⁶, la cual contiene diez recomendaciones a los Estados Miembros⁹⁷. Y ello sin perjuicio de que en 1992 instituyó el Co-

⁹² COM (1999) 349 final — no publicada en el Diario Oficial.

⁹³ http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/victims/policies_criminal_victims_en.htm

⁹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0166:EN:NOT>

⁹⁵ http://www.coe.int/t/dc/files/themes/violence_femmes/default_en.asp

⁹⁶ [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2002\)5&Language=lanEnglish&Ver=origin&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=Edb021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2002)5&Language=lanEnglish&Ver=origin&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=Edb021&BackColorLogged=F5D383)

⁹⁷ I. Revisar la legislación y políticas con el fin de: 1. garantizar a la mujer el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de sus derechos humanos y las libertades fundamentales; 2. Tomar las medidas necesarias, en su caso, para garantizar que las mujeres puedan ejercer libre y eficazmente sus derechos económicos y sociales; 3. Asegurar que todas las medidas se coordinan a nivel nacional y se centran en las necesidades de las víctimas y que las instituciones estatales pertinentes, así como las organizaciones no gubernamentales (ONG) se asocian a la elaboración y la aplicación de las medidas necesarias, en especialmente los mencionados en la presente Recomendación; 4. alentar a todos los niveles la labor de las ONG que participan en la lucha contra la violencia contra las mujeres y el establecimiento de una cooperación activa con las organizaciones no gubernamentales, incluyendo el apoyo logístico y financiero adecuado; II. Reconocer que los Estados tienen la obligación de ejercer la diligencia debida para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia, ya sea se trate de actos perpetrados por las personas públicas o privadas, y proporcionar protección a las víctimas; III. Reco-

mité Director para la Igualdad de Oportunidades entre Hombre y Mujer⁹⁸.

Por su parte la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha adoptado distintas recomendaciones y resoluciones sobre esta materia: en la Recomendación 1450 (2000), se ocupó de la violencia contra la mujer en Europa; en la Resolución 1247 (2001), de la mutilación genital femenina; en la Recomendación 1582 (2002), de la violencia doméstica contra la mujer; en la Resolución 1327 (2003), de los crímenes de honor; en la Resolución 1723 (2005), de los matrimonios forzados y de los matrimonios de niños; y en la Recomendación 1777 (2007), de las agresiones sexuales vinculadas a drogas. Asimismo, ha hecho un llamamiento a los Parlamentos de los Estados Miembros en diversas resoluciones y recomendaciones para luchar contra la violencia de la mujer⁹⁹.

En la Unión Europea han sido creados diversos órganos que se ocupan de cuestiones relacionadas con la igualdad de género (Instituto Europeo de Igualdad de Género y Comité Consultivo de Igualdad de Oportunidades¹⁰⁰), no en vano la igualdad entre mujeres y hombres constituye uno de los valores y principios de la Unión Europea (arts. 2 y 2.3 TUE), y está reconocida en la Carta de Derechos Fundamentales (art. 23) que a su vez prohíbe la discriminación por diversos motivos, entre otros, por razón de sexo (art. 21). Por ello no es de extrañar que en 2010 haya sido adoptada por la Comisión Europea una Declaración que contiene la Carta de la Mujer, en la que incluye la erradicación de la violencia de género¹⁰¹. Y ello sin perjuicio de que el TFUE se ocupa de forma particular de la violencia contra la mujer en los artículos 79.2.d) y 83.1.

Con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TUE y TFUE) hay que tener presente que la Unión Europea se venía ocupando de los problemas relacionados con la violencia contra la mujer. A este respecto cabe mencionar la

nocer que la violencia masculina contra las mujeres es un grave problema estructural y social, basado en las relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres y por lo tanto fomentar la participación activa de los hombres en acciones destinadas a combatir la violencia contra la mujer; IV. Alentar a todas las instituciones pertinentes que se ocupan de la violencia contra la mujer (profesiones de policía, médicos y sociales) que elabore a medio y largo plazo, planes de acción coordinada, que ofrezcan actividades para la prevención de la violencia y la protección de las víctimas; V. Promover la investigación, recopilación de datos y de redes a nivel nacional e internacional; VI. Promover el establecimiento de programas de educación superior y centros de investigación como a nivel universitario, se ocupan de cuestiones de igualdad, en particular con la violencia contra la mujer; VII. Mejorar la interacción entre la comunidad científica, las organizaciones no gubernamentales en el campo, los responsables políticos y legislativos, de salud, educativos, sociales y los organismos policiales a fin de diseñar acciones coordinadas contra la violencia; VIII. Adoptar y aplicar las medidas descritas en el apéndice de esta recomendación en la forma que consideren más adecuados en función de las circunstancias y preferencias nacionales, y, por ello, considerar el establecimiento de un plan nacional de acción para combatir la violencia contra la mujer; IX. Informar al Consejo de Europa sobre el seguimiento dado a nivel nacional a las disposiciones de la presente Recomendación.

⁹⁸ http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/politicas/docs/Introduccion_julio_2008.pdf

⁹⁹ Resolución 1512 (2006), Parlamentos unidos en la lucha contra la violencia doméstica contra las mujeres; Recomendación 1759 (2006), con el mismo título que en la resolución anterior; Resolución 1582 (2007), «Los Parlamentos unidos en la lucha contra la violencia doméstica contra las mujeres»: a mitad de período de evaluación de la campaña»; y Recomendación 1817 (2007), de nuevo se centra en «Los Parlamentos unidos en la lucha contra la violencia doméstica contra las mujeres»: a mitad de período de evaluación de la campaña». http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/PA_en.asp

¹⁰⁰ http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10938_es.htm

¹⁰¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0078:ES:NOT>

Decisión núm. 779/2007/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, en la que se adopta un programa específico para prevenir y combatir la violencia contra los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (Daphne III: 2007-2013¹⁰²) como parte del Programa General de Derechos Fundamentales y Justicia. Este programa tiene por objeto prevenir y combatir todas las formas de violencia (física, sexual y psicológica), que se producen en el ámbito público o privado, siendo el mismo un complemento de los programas existentes en los Estados miembros y se basa en las políticas y objetivos de los dos anteriores programas (Daphne I: 2000-2003¹⁰³ y Daphne II: 2004-2008¹⁰⁴).

Más recientemente la cuestión relacionada con la violencia de la mujer ha sido objeto de unas directrices adoptadas por el Consejo en 2008¹⁰⁵. A pesar de ello Amnistía Internacional, en 2010, hizo público un informe en el que hace constar que la violencia contra la mujer sigue siendo invisible en la Unión Europea¹⁰⁶. Pero en todo caso no se puede ignorar que de la violencia doméstica se viene ocupando, entre otros, el Comité Económico y Social, a cuyos efectos en 2006 adoptó un dictamen «de iniciativa», esto es, realizado a *motu proprio*, destinado al Consejo de la Unión Europea, a la Comisión Europea y a los Estados Miembros. En el dictamen, el citado Comité, realiza un examen de la situación de la violencia contra la mujer en el contexto europeo e incluye diversas recomendaciones¹⁰⁷.

7.2 Los niños y jóvenes tienen, como cualquier otra persona, los derechos reconocidos contra la inseguridad ciudadana y si ellos son los victimarios, las garantías citadas a favor de los mismos. A pesar de ello, tienen una serie de derechos y garantías adicionales por su situación de vulnerabilidad.

En el Consejo de Europa, el Comisario para los Derechos Humanos ha recordado que los derechos de los niños no se limitan al acceso a la educación, la alimentación adecuada y de cuidados de salud de calidad, pues los Estados también tienen la responsabilidad de protegerlos contra la explotación sexual o cualquier otra forma de violencia¹⁰⁸. Y en este contexto hay que recordar que el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su Recomendación Rec (2009)10 ha aprobado una estrategia integral contra la delincuencia de los niños¹⁰⁹.

También hay que tener presente la Recomendación 1286 (1996) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa¹¹⁰, como las diversas recomendaciones del

¹⁰² http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=2007&nu_doc=779

¹⁰³ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=2000&nu_doc=293

¹⁰⁴ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=2004&nu_doc=803

¹⁰⁵ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173.es08.pdf>

¹⁰⁶ <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/la-violencia-contra-las-mujeres-sigue-siendo-invisible-en-la-union-europea/>

¹⁰⁷ <http://www.ccoo.es/comunes/temp/recursos/99999/36204.pdf>

¹⁰⁸ http://www.coe.int/t/commissioner/activities/themes/children/childrenrights_EN.asp

¹⁰⁹ http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/news/guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20_ESP_BD.pdf

¹¹⁰ http://www.trama.org/mantenimiento%5Cfiles%5Carticulos%5CLEGISLACION_EUROPEA_SOBRE_MENORES%5CRecomendaci%F3n_1286_1996_de_la_Asamblea_Parlamentaria_del_Consejo_de_Europa.pdf

Comité de Ministros relacionadas con la delincuencia juvenil¹¹¹ y, sobre todo, cabe mencionar la Recomendación (2008)11 del Comité de Ministros sobre las Reglas Europeas para infractores juveniles sometidos a sanciones o medidas, adoptadas en fecha 5 de noviembre de 2008.

A nivel convencional no se puede obviar el Tratado adoptado en el Consejo de Europa sobre la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual en tanto que tales actos constituyen una forma de violencia contra los niños (menores de dieciocho años)¹¹². La finalidad que persigue este instrumento internacional europeo es prevenir (arts. 4-9) y combatir (arts. 18-29) esta forma de violencia, así como proteger a los niños víctimas (arts. 11-14).

La Unión Europea también se viene preocupando de forma particular de los derechos del niño, con carácter general, así lo confirma lo establecido en el TUE (art. 3.2 y 5). No obstante, de la violencia de la que pueden ser víctimas los niños las disposiciones pertinentes están en el TFUE (arts. 79.2.d. y 83.1). Y ello sin perjuicio de los derechos que están reconocidos de forma expresa a los mismos en la Carta de Derechos Fundamentales (art. 24). La preocupación por los niños se evidencia además en los dos Informes (2010) de la Agencia de Derechos Fundamentales destinados a la protección especial que debe ser brindada a los niños¹¹³.

Pero en el contexto específico de la violencia contra los niños hay que recordar la Comunicación de la Comisión titulada «Hacia una estrategia europea sobre los derechos del niño» (COM/2006/0367 final), pues en la misma se ocupa de varias cuestiones, entre otras, de la violencia contra los niños¹¹⁴. También hay que aludir de nuevo al precitado Programa Daphne II (2007-2013) que tiene por finalidad prevenir y combatir la violencia contra los niños (de 0 a 18 años) y los jóvenes (de 12 a 25 años), así como proteger a las víctimas y grupos de riesgo.

Cabe asimismo hacer notar que en Europa fue creado en 2008 el Observatorio Europeo de Justicia Juvenil¹¹⁵ que está interrelacionado tanto con el Consejo de Europa como con la Unión Europea, como se constata en la Carta de intenciones sobre la importancia de la justicia juvenil en Europa, firmada por representantes de ambas Organizaciones¹¹⁶.

7.3 Los distintos Programas y Planes adoptados en el contexto europeo contra la violencia son aplicables a los grupos sociales no organizados y a las minorías. Pero de nuevo, ante la especial vulnerabilidad de estos grupos, existen acciones específicas a favor de los mismos.

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa (Viena, 1993) propuso la adopción de un Tratado Internacional sobre minorías lo que se transformó en realidad en 1995 al adoptarse el Con-

¹¹¹ <https://www.fundaciondiagrama.es/investigacion-y-publicaciones/legislacion/consejo-de-europa>

¹¹² Adopto el 25 de octubre de 2007 y en vigor el 7 de enero de 2010. En la actualidad sólo vincula a diez Estados, entre ellos España. Portugal lo tiene firmado desde la fecha de su adopción, pero hasta el presente no lo ha ratificado. Y Andorra, ni siquiera lo ha firmado.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=201&CM=8&DF=10/01/2011&CL=ENG>

¹¹³ http://fra.europa.eu/fraWebsite/news_and_events/infocus10_0712_en.htm

¹¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0367:FIN:EN:HTML>

¹¹⁵ <http://www.oejj.org/?q=es>

¹¹⁶ <http://www.oejj.org/?q=es>

venio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales¹¹⁷, que prevé la creación de un Comité Consultivo (integrado por expertos independientes)¹¹⁸, que ejerce su mandato bajo la autoridad del Comité de Ministros del Consejo de Europa, a fin de controlar la aplicación por los Estados Partes del citado Convenio Marco. A pesar de que este Tratado está destinado a las «minorías nacionales», el concepto se utiliza en sentido amplio pues incluye a las minorías étnicas, por ejemplo, los romaníes, como puede constatarse en las conclusiones del Comité Consultivo sobre uno de los Informes presentados por España¹¹⁹ o por Rumanía¹²⁰, por citar dos ejemplos. Y ello es así toda vez que para este Comité la distinción entre «minorías nacionales» y «minorías étnico-lingüística» es complicada¹²¹.

Y dado que en el Consejo de Europa también ha sido creada la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, no se puede obviar su Recomendación No. 3 de política general titulada: «La lucha contra el racismo y la intolerancia hacia los Roma/Gitanos» (1998)¹²².

Por su parte la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en su Recomendación 1740 (2010), refiriéndose a los romaníes hace constar que los mismos no sólo deben ser considerados desde la perspectiva de un grupo social diferente, sino como una «minoría nacional» a la que le resulta de aplicación el Convenio Marco sobre Protección de las Minorías Nacionales y el CEDH, tal como ha sido interpretado por el TEDH (par. 15.1)¹²³. En todo caso ha sido en su Resolución 1760 (2010) en donde se ha ocupado recientemente de la violencia a la que se están enfrentando los romaníes en distintos Estados Miembros del Consejo de Europa como consecuencia del discurso sobre inseguridad en el que se responsabiliza a los romaníes (como también a los inmigrantes)¹²⁴. Tal situación ha motivado que el Comité de Ministros del Consejo de Europa adopte la «Declaración de Estrasburgo sobre los Romaníes» (CM (2010)133 final, de 20 de octubre de 2010), en la que en virtud del principio de no discriminación realiza una serie de indicaciones a los Estados Miembros a favor de la seguridad ciudadana de los romaníes, así como al acceso a la justicia de los mismos¹²⁵.

En la Unión Europea el artículo 2 del TUE consagra los «valores» en los que se fundamenta la misma, entre ellos, el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las pertenecientes a minorías. Y ello sin perjuicio de que al Carta de Derechos Fundamentales al prohibir la discriminación cita la «pertenencia a una minoría nacionales» (art. 21).

¹¹⁷ Fue adoptado el 1 de febrero de 1995 y entró en vigor el 1 de febrero de 1998. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_Text_FCNM_es.pdf

¹¹⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/2_Monitoring/Monitoring_Intro_en.asp

¹¹⁹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Spain_en.pdf

¹²⁰ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_CM_Res_Romania_en.pdf

¹²¹ Así puede comprobarse en las conclusiones de 2008 (par. 9) del Comité Consultivo al último Informe presentado por Albania. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Albania_en.pdf

¹²² Doc. CRI(2007)38, de 6 de marzo de 1998. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/Compilations_en/compilation%20recommandation%201-10%20espagnol%20cri07-38.pdf

¹²³ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1740.htm>

¹²⁴ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1760.htm>

¹²⁵ http://www.coe.int/t/dc/files/source/2010_cm_roma_final_en.doc

Asimismo, en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa¹²⁶, las minorías ocupan un lugar fundamental, de hecho, ha sido instituido un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales¹²⁷, a pesar de que en esta Organización Internacional no define qué se entiende por «minorías». En opinión del Alto Comisionado, la definición resulta innecesaria ya que la existencia de una minoría es «una cuestión de hecho y no de definición». A pesar de ello, ha identificado diversos criterios objetivos sobre lo que constituye una minoría¹²⁸.

¹²⁶ <http://www.osce.org/>

¹²⁷ Pero la función del Alto Comisionado no es atender a las minoría a título individual, sino dar «pronta alerta» y, cuando proceda, adoptar una «pronta acción», a la mayor brevedad posible, «con respecto a las tensiones provocadas por cuestiones relacionadas con minorías nacionales que puedan transformarse en un conflicto dentro de la región de la CSCE, o que afecten a la paz, la estabilidad o las relaciones entre los Estados participantes». Documento de Helsinki, 1992, par. 23. <http://www.osce.org/es/mc/documents/39535>

¹²⁸ A este respecto ha señalado que una minoría es un grupo con características lingüísticas, étnicas, o culturales distinto de la mayoría y que por lo general no sólo procura mantener su identidad sino también intenta dar mayor fuerza de expresión a aquella identidad. <http://www.osce.org/hcnm/documents/33317>

II. PANORAMA NACIONAL

1. ARGENTINA

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Si bien en la Constitución Nacional argentina no hay referencias explícitas al concepto de seguridad ciudadana, existen varias menciones a algunos de los derechos que componen el concepto. Así, desde el mismo preámbulo se anuncia que entre los objetivos de la misma se encuentran: afianzar la justicia, consolidar la paz interior y asegurar los beneficios de la libertad. El Artículo 8, establece que todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano son válidos en todas las provincias y que la extradición de los criminales es de obligación recíproca entre todas las provincias. El Artículo 14 de la citada constitución reconoce un conjunto de derechos para todos los habitantes de la Nación, entre los que es pertinente destacar el derecho a usar y disponer de la propiedad, así como también el derecho a transitar y salir del territorio argentino. Por su parte, en el Artículo 15 se hace referencia a la libertad de las personas declarando la prohibición de la compra y venta de personas. El Artículo 16 establece la igualdad ante la ley de todos los habitantes del país. Por otro lado, el Artículo 17 refiere a la condición inviolable de la propiedad y a la imposibilidad de ser privado de ella, salvo en una sentencia fundada en ley.

El Artículo 18 señala garantías personales frente a la actuación del Estado. Así, se indica la imposibilidad de establecer penas sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso. También se dispone que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Además, se establece que nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de una autoridad competente. Al mismo tiempo, se establece la inviolabilidad de la defensa en juicio. En cuanto a las penas, el mismo artículo establece que se prohíbe la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes, y se indica el estado de higiene en el que deben ser administradas las cárceles.

El Artículo 19 establece condiciones básicas para la libertad individual, señalando que las acciones privadas los hombres no son materia de juicio para las autoridades de los magistrados.

En casos de amenazas al orden nacional, el Artículo 21 establece la obligatoriedad de defender la patria y la constitución para todo ciudadano. Por su parte, el Artículo 23 señala la posibilidad de declarar estado de sitio en una provincia o territorio con la consiguiente suspensión de las garantías constitucionales. Sin embargo, aún en esos casos el poder del presidente se limita al arresto o traslado de personas, sin posibilidad de condenarlas ni aplicar penas.

El Artículo 43 establece la posibilidad de interponer un recurso de amparo en el caso de que se restrinjan, alteren o amenacen derechos y garantías reconocidos por la constitución. Este recuso puede ser interpuesto por el afectado, el Defensor del Pueblo y asociaciones específicas.

El Artículo 86 establece la figura del Defensor del Pueblo como un órgano independiente. Por su parte, el Artículo 99 establece las atribuciones del presidente de la nación; entre otras figura la de indultar o conmutar penas por delitos sujeto a jurisdicción federal, ser comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y declarar el estado de sitio.

Por otra parte, la Constitución nacional, reformada en el año 1994, ratifica los siguientes tratados internacionales: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Sobre los Derechos del Niño y les otorga jerarquía constitucional. La Argentina participó de los informes generales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a partir de la respuesta a cuestionarios que dieron lugar a la elaboración de: «Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de la violencia en las Américas» (2007), «Informe sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos (2009)»¹.

Respecto de la normativa general argentina, es conveniente hacer mención, en particular, a algunas leyes centrales. En primer lugar, es menester mencionar la Ley 24.059 de Seguridad Interior. La misma fue sancionada por el Congreso Nacional en 1992, derogando un artículo de la Ley 23.554. Esta ley establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo de esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior. La definición explícita de seguridad interior que sostiene la ley es la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional. Para ello, define un sistema de seguridad interior cuya finalidad es la planificar, coordinar, dirigir y controlar la labor de la policía. El mismo está compuesto por el presidente de la nación, los gobernadores de las provincias, el Congreso Nacional, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y el

¹ Disponibles en <http://www.cidh.org/default.htm>

Ministerio de Justicia, la Policía Federal, las policías provinciales, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina.

En términos organizativos, esta ley establece que la Secretaría de Seguridad Interior (en un comienzo dependiente del Ministerio del Interior y, más tarde, del Ministerio de Justicia) toma a su cargo la organización, doctrina, despliegue, capacitación y equipamiento de la Policía Federal Argentina.

El Consejo de Seguridad Interior designado por la ley se integra por miembros permanentes y no permanentes. Los miembros permanentes son: el ministro del Interior, el ministro de Justicia, el Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción, el secretario de Seguridad Interior, los titulares de la Policía Federal, la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional y cinco jefes de policías provinciales. Los miembros no permanentes incluyen al Ministro de Defensa, el titular del estado mayor conjunto, los titulares de otras policías provinciales y los gobernadores provinciales que soliciten participación.

También vale la pena mencionar la Ley 25.520 de inteligencia nacional que define los tipos de inteligencia que pueden realizarse en el país, aclarando la necesidad de ajustarlas al respeto de las garantías reconocidas por la Constitución nacional.

Las fuerzas nacionales de seguridad están reguladas por el Decreto Ley 333/58 Ley orgánica de la Policía Federal, la Ley 18.398 general de la Prefectura Naval argentina, la Ley 19.349 de Gendarmería Nacional, la Ley 20.416 del Servicio Penitenciario Federal y la Ley 18.711 regula sus funciones y competencias específicas. Por último, la Ley 26.102 Seguridad Aeroportuaria regula las actividades de la Policía Aeroportuaria.

Las cuestiones normativas referidas al ámbito penal están contenidas en el Código Penal y la Ley 24.660/96 de Ejecución Penal que regula las penas privativas de la libertad.

2.2 En el ámbito del poder ejecutivo existen dos ministerios con claras competencias en la materia de seguridad ciudadana. En particular nos referimos al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y al Ministerio del Interior.

Del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos dependen la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Justicia y la Secretaría de Seguridad Interior. La Secretaría de Derechos Humanos reconoce una subsecretaría de protección de los derechos humanos y una subsecretaría de promoción de los derechos humanos. Por su parte, la Secretaría de Justicia contiene las dependencias de la Subsecretaría de Política Criminal, la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios y la Subsecretaría de Relaciones con el Poder judicial. Por último, la Secretaría de Seguridad Interior coordina la Subsecretaría de seguridad ciudadana y la Subsecretaría de seguridad en los espectáculos futbolísticos.

En cuanto al Poder Judicial, es menester mencionar la labor del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la defensa.

Todas las dependencias provinciales y municipales deben adecuarse a las regulaciones e instituciones nacionales citadas más arriba.

Otras instituciones con competencia en la materia de seguridad ciudadana son el Servicio Penitenciario Federal, la Dirección Nacional del Registro de armas, el Defensor del Pueblo de la nación.

Las fuerzas de seguridad ciudadana comprenden a la Policía Federal argentina, la Prefectura Naval argentina, la Gendarmería Nacional y la Policía de Seguridad aeroportuaria. Además, cada provincia cuenta con un cuerpo policial específico cuya

normativa debe ajustarse a la del ámbito nacional. En adelante, nos referiremos exclusivamente a las fuerzas de seguridad nacionales.

2.3 Respecto de la inseguridad subjetiva, se cuenta con datos de la Encuesta de victimización llevada a cabo en la Ciudad de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y Mendoza durante el año 2005.

Considerando el total de la muestra, sólo el 33,6% de los entrevistados afirmó sentirse muy seguro o bastante seguro caminando solo en su barrio durante la noche, mientras que el 73,3% dijo sentirse muy seguro o bastante seguro estando solo en su casa por la noche. Además, el 42,9% de la muestra califica a su barrio como muy o bastante seguro. El 88,2% de los entrevistados afirma que considera muy probable o bastante probable convertirse en víctima de un delito, mientras que el 57,5% entiende que es muy probable o probable que en los próximos doce meses alguien intente entrar por la fuerza en su casa.

Sólo el 12% de los entrevistados afirma no tomar medidas de seguridad en el hogar. El 23,3% señala tener cerraduras especiales o puertas blindadas, el 41,7% indica tener rejas en las ventanas y las puertas, el 5,8% declara tener un perro guardián y el 1,7 indica tener cercos altos. Además, el 10,9% de los entrevistados indica que alguien en el hogar posee un revolver, escopeta, rifle o rifle de aire. Dentro de ese porcentaje, el 51,4% indica que su posesión se relaciona con la protección personal.

El 41,1% de los entrevistados cree que la policía en su zona actúa muy bien o bastante bien. Consistentemente, el 42,3% acuerda con la afirmación de que la policía hace todo lo posible para ayudar y servir a los demás. Sin embargo, el 76,7% considera que la policía debería pasar más seguido.

Los indicadores de seguridad objetiva están disponibles para los años 2005, 2006 y 2007. Durante el año 2005, se registró una tasa de 3328,58 hechos delictivos cada 100 mil habitantes, mientras que ese valor descendió a 3141,58 en 2006 y a 3095,41 para 2007.

En el año 2005, hubo 6453 homicidios, incluyendo homicidios dolosos, homicidios culposos en tránsito y homicidios culposos por otros hechos. De los 1889 homicidios dolosos un análisis desagregado de las víctimas indica que 1583 fueron varones, mientras que 305 fueron mujeres. 198 eran menores de 18 años, 429 tenían entre 18 y 24 años, 416 entre 25 y 34, 235 tenían de 35 a 44 años, 213 de 45 a 54 y 156 más de 65 años de edad. No se cuenta con información de edad para los restantes casos. En el 2006, se registran 6483 homicidios, de los cuales el 32% (2052) son homicidios dolosos. El 84% de las víctimas son varones. Entre las víctimas, el 10% tiene menos de 18 años, el 22% de 18 a 24 años, el 23% de 25 a 34 años, el 13% de 35 a 44 años, el 11% de 45 a 54 años, el 8% de 55 a 64 años, el 7% más de 65 años (no hay datos de edad para el restante porcentaje). En el 2007, se registran 6533 homicidios, de los cuales 2071 corresponden a homicidios dolosos. El 86% de las víctimas son varones. Las edades de las víctimas se distribuyen de la siguiente manera: el 23% tenía menos de 18 años, el 23% tiene entre 18 y 24 años, el 25% tiene entre 25 y 34 años, el 12% tiene entre 35 y 44 años, el 11% tiene entre 45 y 54 años, el 6% tiene entre 55 y 64 años y el 8% tiene más de 64 años (no hay datos de edad para el 5% de los casos).

Los homicidios por arma de fuego muestran una tasa de 2,96 cada 100 mil habitantes en 2005. En 2006, la tasa es de 2,61 y en 2007 de 2,63. Por su parte, los suicidios presentan una tasa de 7,47 en 2005, 7,05 en 2006 y 7,03 en 2007.

En 2005, la tasa de denuncia de robo de autos es de 61,81 cada 100 mil habitantes, esa tasa desciende a 50,13 en 2006 y a 44,87 en 2007. La tasa de detenidos por violaciones es de 8,36 cada 100 mil habitantes en el año 2007, mientras que la tasa de detenidos por la ley N° 23737 relativa a los estupefacientes es de 13,09 cada cien mil habitantes. (Sobre estos puntos se cuenta con información sólo para el año 2007).

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 Las obligaciones correspondientes al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos² en relación a la seguridad ciudadana se incluyen en la misión de asistir al presidente en materias relacionadas con temas legales y de derechos humanos. Además, este ministerio elabora y ejecuta programas y políticas relacionadas con los derechos humanos, asiste al presidente en su relación con el poder judicial, el Ministerio Público Fiscal, el Defensor del pueblo, el Consejo de la magistratura, el Congreso de la Nación y las Organizaciones no gubernamentales. También, asiste al presidente en el nombramiento de jueces nacionales. Asimismo, trabaja las temáticas de medios alternativos de resolución de conflictos y conduce programas jurídicos, sociales y de atención comunitaria. Por último, interviene en la administración del Servicio Penitenciario Federal.

De este ministerio dependen la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Justicia y la Secretaría de Seguridad Interior.

La Secretaría de Derechos Humanos realiza actividades de protección y promoción de derechos humanos a través de la Subsecretaría de protección de los Derechos Humanos y la Subsecretaría de promoción de los Derechos Humanos. Además, la Dirección nacional de asuntos jurídicos en materia de Derechos Humanos (dependiente de esta secretaría) presta asesoramiento en asuntos de su competencia y se presenta como parte en los casos de violaciones de derechos humanos. Por su parte, la Dirección de gestión de políticas reparatorias trabaja en la coordinación de las acciones vinculadas a planes y programas reparatorios de las consecuencias de las violaciones de los Derechos Humanos causadas por el Estado. Esta secretaría también incluye a la Dirección nacional de atención a grupos en situación de vulnerabilidad, cuya responsabilidad principal consiste en planificar y coordinar acciones específicas de asistencia directa, observación activa y defensa de los derechos humanos de las personas y de los grupos vulnerables, velando por la aplicación efectiva de las normas nacionales e internacionales que garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales, teniendo en cuenta la situación de los grupos vulnerables, comprendidos, entre otros, los indigentes, los migrantes, el niño, los solicitantes de asilo, las personas discapacitadas, las personas de la tercera edad, los pueblos indígenas y las minorías sexuales. También se incluye dentro de esta secretaría la Dirección nacional de desarrollo normativo de los derechos humanos, cuya misión consiste en planificar y ejecutar estudios que promuevan la adecuación de la normativa nacional, provincial y municipal a la normativa internacional vigente en materia de promoción y garantía de los derechos humanos, así como proponer legislación que profundice la plena vigencia de los derechos humanos, en colabo-

² <http://www.jus.gov.ar/>

ración con las diversas instituciones estatales y no estatales, procurando la incorporación de esos derechos a la totalidad del plexo normativo en sus diversos niveles. Por último, la Dirección nacional de formación en derechos humanos debe proponer políticas de educación y formación vinculadas a los derechos humanos.

Por su parte, la Secretaría de Justicia asiste al Ministro en sus relaciones con el Poder Judicial, el Ministerio público, el Defensor del pueblo y el Congreso de la nación. También interviene en los programas de reforma judicial, asiste en el nombramiento de magistrados. Además, asiste en la coordinación de las actividades de cooperación jurídica nacional e internacional. Trabaja en los temas relacionados con medios alternativos de resolución de disputas. Interviene en las actividades relativas a la aplicación del régimen de extradición. Además, trabaja en las acciones relativas al Programa Nacional de Protección a Testigos e imputados. También propone políticas y programas relativos a la readaptación social de los internos, promoviendo el desarrollo de los patronatos de liberados e interviene en los casos de indultos y conmutación de penas. En su jurisdicción, se incluyen también los centros de acceso a la justicia destinados a ofrecer un servicio gratuito de asesoramiento jurídico, derivación institucional y mediación comunitaria con el propósito de acercar la justicia a la ciudadanía, especialmente a los sectores considerados más vulnerables.

Dentro de esta secretaría se incluye la Subsecretaría de Política Criminal, cuyo objetivo principal apunta a entender en la definición de la política criminal de la Nación y las acciones a seguir en la materia. También se encuentra amparada en esta secretaría la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios y la Subsecretaría de Relaciones con el Poder judicial.

La última secretaría del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos con competencia en la materia es la Secretaría de Seguridad Interior que coordina la Subsecretaría de seguridad ciudadana y la Subsecretaría de seguridad en los espectáculos futbolísticos. Con esta estructura, la secretaría debe asistir al Ministro en todo lo vinculado a la seguridad interior, mediante la formulación de objetivos y políticas tendientes a preservar la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, en un marco de plena vigencia de las Instituciones del sistema democrático. Además, planifica, coordina y supervisa acciones individuales y de conjunto de las fuerzas policiales nacionales, atendiendo también a la capacitación de la Policía Federal, entendiendo en su equipamiento, como así también en la intervención en idénticos aspectos respecto a las fuerzas de seguridad, para el mejor cumplimiento de las misiones asignadas en los planes correspondientes. Asistir al Consejo de Seguridad Interior para el mismo objetivo, en lo relativo a las Policías Provinciales. Además, asiste al ministro en la producción de inteligencia e información, formula el diagnóstico de la situación de la seguridad interior en el MERCOSUR e impulsa la coordinación de políticas de seguridad conjuntas con los países miembros.

Por otro lado, el Ministerio del Interior tiene la competencia de asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo inherente al gobierno político interno, a la seguridad interior y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y federal.

2.2 La Policía Federal Argentina es la principal fuerza de seguridad del país desde 1943 gracias al Decreto 17.750. Es coordinada por el Ministerio de Justicia, seguridad y derechos humanos. Esta fuerza se encarga de los delitos que abarcan la

jurisdicción de dos o más provincias y de los delitos federales: narcotráfico, delitos ambientales y trata de personas. Además, en la Ciudad de Buenos Aires ejerce funciones de policía local en virtud de la Ley 24.588. Cuenta con una agencia de inteligencia y con un instituto universitario.

En términos organizativos, la fuerza se divide en trece superintendencias y en la Ciudad de Buenos Aires tiene cincuenta y tres comisarías. Tiene una división de operaciones especiales: el Grupo especial de operaciones federal, cuya misión es la de llevar a cabo acciones de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. También se encarga del rescate de rehenes y de la protección de presidentes extranjeros en el país.

2.3 En la Argentina, las Fuerzas Armadas no tienen participación en la seguridad interior, salvo en situaciones específicas contempladas en la Ley 24.059. Allí se establece que ante solicitud del comité de crisis (constituido cuando el consejo de seguridad interior lo considere pertinente), las Fuerzas Armadas pueden brindar apoyo a las operaciones de seguridad interior.

La Prefectura Naval Argentina depende del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y constituye una institución policial especializada, dirigida al ejercicio del servicio público de policía de seguridad de la navegación, policía de seguridad y orden público, policía judicial y de la jurisdicción administrativa de la navegación. Interviene también, en lo que es de su competencia, en todo lo relativo a la policía de preservación del medio ambiente, la policía de la caza y pesca marítima y fluvial y ejerce, por delegación, funciones de policía auxiliar aduanera, migratoria y sanitaria.

La Gendarmería nacional también responde al Ministerio de justicia, seguridad y derechos humanos y su labor compete la seguridad en pasos, puentes y túneles internacionales, objetivos estratégicos, corredores viales de integración y rutas nacionales, así como también, otros lugares por disposición del Poder Ejecutivo o a requerimiento de la Justicia Federal.

Por su parte, la Policía de seguridad aeroportuaria es una policía federal con conducción civil, creada desde el regreso de la democracia, en 1983. Al igual que las otras fuerzas se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Si bien existen muchas iniciativas tendientes a abordar la seguridad ciudadana, es difícil determinar la existencia de un plan general de lucha con la inseguridad. Más bien, se evidencian distintas acciones y políticas correspondientes a diferentes dependencias estatales. A continuación, mencionaremos las políticas más significativas ejecutadas por el Estado nacional.

Es posible mencionar algunos esfuerzos de articulación como la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, la conformación, con las provincias del Sistema Único de Registros Criminales y la futura Red Unificada de Inteligencia Criminal, que permitirán dotar de mayor eficiencia a la lucha contra los delitos, en especial los delitos graves.

También hay que mencionar que desde 2000 hasta 2007 tuvo lugar el Plan nacional de prevención del delito, como iniciativa conjunta del Ministerio de Jus-

ticia, Seguridad y Derechos Humanos y el Ministerio del interior. El mismo proponía la implementación de un enfoque integrado de prevención del delito mediante el desarrollo de estrategias situacionales, ambientales y sociales, involucrando la participación del Estado y de la sociedad civil.

En su seno, se implementaba el Programa de Comunidades Vulnerables, cuyo objetivo consistía en generar condiciones de apoyo social en focos delincuenciales trabajando con jóvenes en conflicto con la ley penal, que se proponía como un plan democrático con un alto involucramiento de la sociedad civil para su desarrollo.

La implementación del plan requería del acuerdo entre gobierno nacional y actores del plano provincial y municipal, de modo que su funcionamiento pudiera ser descentralizado y flexible. Además, la implementación local hacía hincapié en la participación ciudadana, con el propósito de contribuir a la democratización de la política pública y al incremento de su efectividad. Sin embargo, el programa se proponía explícitamente evitar el accionar directo de grupos de ciudadanos en tareas de vigilancia, las prácticas de evitación (cambios de las rutinas de vida por miedo al delito) o los comportamientos de autoprotección. Por el contrario, la participación ciudadana era pensada a partir de la incorporación de una diversidad de voces que diera cuenta de las diferencias existentes en el territorio.

Así, las estrategias de prevención situacional o ambiental de delito se proponían como acciones muy específicas y complementarias de la prevención social en aquellos espacios en los que su implementación no se viera atravesada por los aspectos de la participación ciudadana que desde el enfoque de esta política se consideraban negativos.

Entonces, el aspecto más saliente del mencionado plan consistía en la implementación del Programa de Comunidades Vulnerables que se proponía la prevención del delito y la violencia a partir de la integración social. Así, el programa constaba de tres objetivos centrales: garantizar el acceso de los jóvenes de comunidades vulnerables a sus derechos fundamentales, incidir sobre los factores asociados a los procesos de vulnerabilización social en los que están inmersos los jóvenes, reducir los índices de criminalidad y reincidencia. En 2006, el programa tenía 800 beneficiarios en distintos barrios de distintas ciudades del país.

La discontinuidad de proyecto no permite establecer parámetros claros de su evaluación, más allá de las realizadas sistemáticamente por el propio equipo encargado de implementar la política.

Otra política de prevención es el Proyecto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ARG08012 titulado Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local llevado a cabo por la Secretaría de Seguridad interior. El mismo se inició en el año 2008 y se encuentra próximo a su finalización. Este proyecto se propone como piloto para dar cuenta de los modos en que el ámbito local se articula los distintos niveles políticos para dar solución a un problema de seguridad barrial en dos ciudades (Santa Fe y Neuquén) que involucra principalmente a jóvenes. El proyecto se encuentra en etapa de implementación y aún no ha sido evaluado.

En la primera etapa, el proyecto realizó un diagnóstico en sus lugares de implementación (tres barrios en la ciudad de Santa Fe y dos barrios en la ciudad de Neuquén) y trabajó en la articulación de redes de actores provinciales, municipales y nacionales para diseñar propuestas a los problemas identificados en los barrios en la etapa de diagnóstico. Como en todos los casos los jóvenes fueron señalados como

víctimas y victimarios de la situación de vulneración de la seguridad, la implementación en curso apunta principalmente a la canalización de recursos y la orientación de estos al trabajo con jóvenes.

Por otro lado, puede mencionarse el Centro de información para la vida en libertad que consiste en una red de nivel nacional que articula recursos estatales y e la Sociedad Civil para dar respuesta a las diversas necesidades y demandas de la población egresada, o pronta a egresar, de las cárceles federales.

La Dirección Nacional de Readaptación Social (DNRS) constituida por el Decreto 1755/08, y dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios, tiene por responsabilidad primaria proponer, planificar y coordinar acciones y programas de tratamiento vinculados con la reinserción social de los internos y los egresados de las cárceles federales, procurando en ellos la comprensión y el respeto por la ley y las normas de interacción social.

Estas acciones vinculadas a cuestiones de reinserción social y prevención social y situacional del delito se suman al accionar de las fuerzas de seguridad mencionadas en el punto 2. Para analizar el gasto presupuestario, es necesario aclarar que la coparticipación federal le otorga a cada provincia un nivel de decisión sobre la utilización de su presupuesto que puede implicar que en algunos casos, los gastos en seguridad sean más elevados. Si se toma en cuenta el año 2005, el gasto en seguridad interior es del 0,43% del PBI. A partir de 2005, se percibe un incremento de los valores absolutos que recibe seguridad interior, que van junto con un incremento del PBI³.

A partir de 1958, se crea una sección dependiente de la Policía federal argentina de INTERPOL (cuya sede central se encuentra en Francia) para la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana. Su objetivo principal es el de la asistencia recíproca de todas las autoridades de policía criminal para la lucha contra las trasgresiones al derecho común, quedando prohibida la intervención de la organización en cuestiones de carácter público, militar o religioso.

Uno de los servicios más importantes es el de Difusiones Internacionales que comunica datos a las policías de los estados miembros acerca de la búsqueda de personas con captura internacional, solicitud de paradero (generalmente niños desaparecidos), antecedentes de personas dedicadas a actividades delictivas internacionales, identificación de cadáveres, difusión de objetos robados y modos de operaciones de organizaciones delictivas.

A partir del año 2005, la Secretaría de seguridad interior implementa el Programa nacional de Capacitación, Apoyo a la Formación y Actualización Profesional de Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad (ProNaCap) como respuesta a la heterogeneidad interprovincial de la formación de quienes integran los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad.

Este programa permitió conocer los modelos institucionales que tiene cada jurisdicción en los procesos de capacitación de las fuerzas policiales así como también sensibilizó a los distintos actores que toman parte en la formación policial. La continuidad del mismo debería posibilitar dar un salto de calidad en la institucionalidad de las reformas educativas.

En particular, el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), permitió llevar adelante un estudio sobre las políticas educativas de los

³ PNUD, Consejo de seguridad interior: *El presupuesto de seguridad interior, actores y procesos* (Cuadernos de Seguridad: investigación y análisis 3)

Cuerpos Policiales de la Región NEA y de los Cuerpos Policiales y las Fuerzas de Seguridad federales (Proyecto PNUD ARG/06/013)⁴.

El sistema de formación de la Policía Federal argentina depende de la Superintendencia de personal, instrucción y derechos humanos. La formación básica para los aspirantes a agentes consiste en nueve meses de capacitación, mientras que la escuela de cadetes implica un estudio de tres años de duración. Los cadetes y los aspirantes reciben una beca de remuneración como incentivo en el período de capacitación. Los docentes de las escuelas son incorporados a partir del concurso de los cargos.

Según consta en los informes realizados por el mencionado programa, la Policía federal es la institución con mayor porcentaje (64%) de dedicación en su currícula a elementos jurídicos incluyendo los derechos humanos. Mientras tanto, la Policía de seguridad aeroportuaria, la Prefectura Naval y la Gendarmería nacional tienen un elevado porcentaje de contenidos en su currícula referidos a la seguridad específica, y en segundo lugar, tienen formación en aspectos de orden jurídico.

Este mismo informe observa que en la formación de los oficiales de todas las fuerzas federales, en especial en la policía federal, existe un sesgo de una formación fuertemente tradicional que no incluye aspectos relativos al paradigma de la seguridad ciudadana. En la formación de suboficiales, esas carencias se revierten, sobre todo en el caso de la Gendarmería; así como también se revierte este sesgo en la formación de agentes de la Policía federal cuya currícula incluye derechos humanos y seguridad ciudadana, primeros auxilios y tránsito público.

En cuanto a la seguridad privada hay que advertir una situación por demás diversa. En efecto, su regulación depende del ámbito municipal. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno publica en su sitio web oficial las condiciones de habilitación del servicio de seguridad privada, el listado de prestadores habilitados y demás datos de las empresas. Sólo en la ciudad de Buenos Aires se encuentran habilitadas cerca de cuatrocientas empresas de seguridad incluyendo a las que están autorizadas y a las que no están autorizadas a portar armas.

Según, informa el Instituto Latinoamericano de seguridad y democracia⁵, la Argentina registra una carencia de instancias y procedimientos que encaucen el funcionamiento de la seguridad privada en el marco institucional. Por ello, el sector evidencia irregularidades tales como empresas integradas por ex agentes de fuerzas de seguridad que registran procesos o condenas por delitos. Se señala que cerca del 70% de las provincias no tienen una ley de seguridad privada.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

La seguridad ciudadana no se encuentra reconocida como un derecho autónomo sino que aparece como subsidiaria de otros derechos fundamentales en la jurisprudencia. En 2005, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó un

⁴ Consejo de Seguridad Interior, PNUD: *La educación policial. Estudio de los sistemas educativos policiales de la región NEA y de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales federales*, Cuadernos de Seguridad, Investigación y análisis N° 2

⁵ <http://www.ilsed.org/>

informe⁶ en el que, a partir del trabajo con organizaciones no gubernamentales de diferentes países de América entre los que se incluye a la Argentina, se hacen recomendaciones a los Estados miembros sobre el modo en el que debe entenderse la seguridad ciudadana.

En dicho informe se establece que es preciso vincular normas y principios de los derechos humanos con la seguridad ciudadana. Entonces, se establece que ese derecho puede considerarse originado en el artículo 3 de la Declaración universal de los derechos humanos, que garantiza el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona. Además, la Convención Americana reconoce los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal.

En el año 2006, la Corte Suprema de Justicia Nacional entiende la inexistencia de caso ante el recurso de amparo que intenta interponer un particular que ante el reclamo de un particular que presenta un recurso amparo demandando seguridad al Estado nacional y de la provincia de Buenos Aires. La respuesta entiende que el demandante no puede expresar un daño diferenciado del que sufren los demás ciudadanos como tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés de que se cumpla la constitución. Así, la corte entiende que el accionar del Estado, aunque no brinde seguridad, no lesiona los derechos y garantías reconocidos por la Constitución.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

Según una investigación del Centro de estudios legales y sociales (CELS)⁷, uno de los problemas relativos al derecho a la seguridad ciudadana, debe pensarse en relación con los problemas generales de la justicia. En este informe se señala que los más débiles tienen altas chances de recibir castigos y de permanecer encerrados durante todo el período que dure el proceso penal, mientras que quienes cuentan con más recursos aumentan sus posibilidades de recibir una defensa efectiva, hacer investigaciones propias de descargo e impugnar decisiones judiciales adversas. En este sentido, más del 85% de las personas en prisión no tiene una condena firme. Además, el informe cuestiona el trabajo de la justicia no sólo en términos de lo que sus dificultades implican para la desigualdad de derechos sino también en términos de su efectividad. El cuestionamiento principal alude a los tiempos de resolución de las causas.

Esta situación del funcionamiento de la justicia y la cantidad de personas detenidas sin condena es reconocida en el Informe anual 2009 del Procurador general de la nación⁸. Allí se reconocen que esta situación judicial produce dos efectos nocivos: muchos inocentes transcurren un tramo de sus vidas en injusta prisión al mismo tiempo que otros (pudiendo ser culpables) resultan liberados porque los plazos caducan⁹.

⁶ Comisión interamericana de derechos humanos: *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, diciembre de 2009

⁷ CELS y otros: *Más derechos, más seguridad. Más seguridad, más derechos. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática*. Documento de trabajo, 2009

⁸ Ministerio Público. Procurador general de la nación: *Informe anual*, 2009

⁹ El Ministerio Público Fiscal tiene una acción penal con la responsabilidad de impulsar la acción pública, lograr el éxito de las investigaciones y la aplicación de la ley. Pero también custodia el interés público en materia civil comercial o contencioso administrativo.

En el mismo informe se señala que el incremento de los delitos contra la propiedad con empleo de armas de fuego perpetrados por personas que registran gran cantidad de antecedentes y que culminan con la muerte de alguna víctima genera gran temor en la población y, por tal motivo, se dificulta el proceso de obtención de las pruebas, lo que se agravado por la demora en la tramitación y realización de las audiencias de debate.

Como se señaló en el apartado 2, la Secretaría de justicia implementa los Centros de acceso a la justicia con el propósito de orientar a la población y brindar asesoramiento jurídico para asegurar un acceso democrático a la justicia, considerando especialmente a los sectores vulnerables. Sin embargo, hay que señalar que estos centros han sido implementados solamente en la Ciudad de Buenos Aires (donde hay diez centros), la ciudad de Rosario y la ciudad de Santa Fe.

El análisis presupuestario y de efectividad del sistema penal se encuentra realizado para el año 2003¹⁰. Se iniciaron 279.355 causas penales en todo el país, de las cuales 177.283 fueron delegadas y 12.737 fueron elevadas a juicio. Para ese mismo año, el presupuesto fue de \$ 589.582.000 para el Consejo de la Magistratura y \$ 105.974.604 para el Ministerio Público Fiscal y cerca del 98% de este presupuesto correspondió a los sueldos de los magistrados y empleados. El mismo estudio realiza cálculos de duración de las causas considerando solamente a la Ciudad de Buenos Aires: en los casos en los que se obtuvo un sobreseimiento la mediana fue de 120 días, para las desestimaciones el valor asumido fue de tres días. La mediana de tiempo para la sentencia a partir de un juicio abreviado es de 101 días, mientras que para un juicio con debate oral y público es de 204 días.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Según el Artículo 65 del Código procesal penal, el Ministerio fiscal promueve y ejerce la acción penal. En el proceso penal, las víctimas y los testigos deben tener garantizados los siguientes derechos en virtud del artículo 79 del mismo código: recibir un trato digno y respetuoso por parte de las autoridades competentes, gastos de traslado a donde la autoridad competente designe, protección de su integridad física y moral (y de su familia si correspondiera), a ser informado de los resultados del acto penal de que hay participado. También (en virtud del artículo 80) la víctima tendrá derecho a tener calidad de querellante, a ser informada sobre la situación de la causa y del imputado, a ser acompañada por una persona de su confianza si fuera menor o incapaz. El derecho a constituirse como querellante puede ejercerlo el cónyuge, los padres, los hijos o el último representante legal en caso de que el delito hubiera resultado en la muerte del ofendido.

La Oficina de asistencia integral a la víctima del delito de la Procuración general de la nación atiende casos derivados por otras instancias y asesora a fiscalías del interior del país. Su misión principal es prestar a las víctimas información sobre sus posibilidades de asistencia estatal, asesorar sobre la ayuda que ofrecen organizaciones no gubernamentales, proponer los vínculos jurídicos y administrativos que sean pertinentes para hacer efectiva la atención por parte de organizaciones no gubernamentales.

¹⁰ Ministerio Público. Oficina de investigación y estadísticas político criminales: *El costo de la justicia penal. Estudio referido a la justicia ordinaria y federal de la Ciudad de Buenos Aires*

mentales a las víctimas de delitos y proporcionar a las víctimas de escasos recursos medios económicos para hacer cesar el proceso de victimización. Además, se brinda información y asesoramiento sobre la causa y se da acompañamiento y contención a la víctima y a su grupo familiar.

Entre octubre de 2008 y octubre de 2009¹¹, la oficina atendió 751 casos. De estos casos, 374 fueron tipificados como delitos de integridad sexual, 240 como lesiones dolosas y amenazas, 8 como lesiones culposas, 92 como violencia familiar y de género, 10 por impedimento de contacto de los hijos con los padres, 3 por incumplimiento de deberes de asistencia familiar, 15 por homicidio, 3 por sustracción de menores, 11 por el delito de trata de personas, 54 por robos y hurtos, 25 por estafa, 4 por usurpación, 3 por daño, 4 por apremios ilegales, 9 por secuestro, 3 por instigación al suicidio y 13 por hostigamiento. Entre octubre de 2007 y octubre de 2008¹², el número de casos atendidos por la oficina fue de 938, y en los períodos anteriores se atendieron números similares¹³.

Según un informe del CELS¹⁴, el Ministerio Público fiscal no tiene una política centralizada en materia de atención a la víctima, sino que el Procurador general delega esta tarea en los fiscales de cámara de cada departamento judicial. Este informe se aboca al estudio de la atención a las víctimas en la provincia de Buenos Aires donde existen 18 oficinas sólo en esa provincia que registran una importante heterogeneidad.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 Según el Instituto Social y Político de la Mujer (ISPM), en Argentina existen problemas de violencia en una de cada cinco parejas. El 42% de las mujeres víctimas de homicidio fueron asesinadas por sus parejas. El 37% de las mujeres golpeadas por sus esposos lleva más de 20 años soportando abusos de este tipo.

En relación a la seguridad de las mujeres y las migraciones, es importante destacar la importancia del delito de trata de personas que afecta preferencialmente a las mujeres¹⁵. En este sentido, se ha creado la Oficina de rescate y acompañamiento¹⁶, cuya función principal es la prevención e investigación de este tipo de delito, al mismo tiempo que acompaña y brinda asistencia jurídica a las personas damnificadas. Un equipo interdisciplinario, compuesto por abogados, psicólogos y trabajadores sociales, interviene junto con las fuerzas de seguridad desde el momento en el que se realiza el primer contacto con la víctima.

En cuanto a la legislación y el entramado institucional vigente, hay que decir que el Congreso de la Nación ha sancionado la Ley 24417/1994 de Protección contra la Violencia Familiar, aunque de las 24 provincias, tres no cuentan con una ley de violencia familiar. Además el ISPM evalúa que esta ley no prevé sanciones ni medidas para los casos de incumpliendo.

Otras leyes de importante mención en este punto son la Ley 25.087 Delitos contra la integridad sexual, la Ley 26.364 Prevención y sanción de la trata de personas y

¹¹ Ministerio Público. Procurador general de la nación: *Informe anual*, 2009

¹² Ministerio Público. Procurador general de la nación: *Informe anual*, 2008

¹³ Ministerio Público. Procurador general de la nación: *Informe anual*, 2007

¹⁴ CELS: *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal* (Siglo XXI: 2004)

¹⁵ Ministerio Público. Procurador general de la nación: *Informe anual*, 2009

¹⁶ Fue creada en 2008 en el ámbito del Ministerio de justicia, seguridad y derechos humanos.

asistencia a las víctimas. Esta ley reconoce para las víctimas los derechos de: recibir información sobre sus derechos en un idioma que comprendan y de forma accesible para su madurez y edad, recibir alojamiento, manutención y alimentación, contar con asistencia psicológica, médica y jurídica gratuitas, prestar testimonio en condiciones especiales de protección y cuidado, protección frente a toda posible represalia contra su persona o su familia, la adopción de las medidas necesarias para asegurar su integridad física y psicológica, la protección de su identidad e intimidad, permanecer en el país, ver facilitado su retorno al lugar en el que tuviera asentado su domicilio.

En cuanto a los indicadores generales, su establecimiento se encuentra dificultado por la inexistencia de registros oficiales a nivel nacional o provincial ya denunciada por el ISPM. Este organismo elabora algunos datos para dar cuenta de la situación de las mujeres en el país a partir de los contenidos de los medios de comunicación. En los últimos 30 años, se registraron en promedio 6.000 denuncias policiales anuales por delitos sexuales (violaciones, estupros). Dado que internacionalmente se calcula que sólo se denuncian el 10% de los casos, habría 60.000 casos de delitos sexuales al año, o sea 16 casos diarios.

7.2 Para analizar la situación de la seguridad de los jóvenes, tomaremos el análisis estadístico realizado por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos para el año 2007. Allí se evidencia que de las 2023 víctimas de homicidios dolosos en el país, la mayoría eran jóvenes. En efecto, 211 de las víctimas son menores de 18 años, 449 tienen entre 18 y 24 y 493 tienen entre 25 y 34 años. Esto implica que 1153 víctimas corresponden a los sectores jóvenes de la población. Además, en su abrumadora mayoría las víctimas son de sexo masculino: 1728 varones.

La situación es similar cuando se analiza la composición por sexo y edad de los imputados por homicidio para el mismo año. De los 1713 imputados, 198 son menores de 18 años, 535 tienen entre 18 y 24 y 404 tienen entre 25 y 34. Entre los imputados, 1598 son varones. Entonces, puede sostenerse que se trata de un delito del que las víctimas y victimarios son, principalmente jóvenes varones.

En este sentido, cabe recordar que las políticas de prevención del delito descritas en el punto 3 refieren específicamente al trabajo con jóvenes, con el propósito de prevenir el delito mediante la inclusión social de este grupo etáreo en particular.

Según el informe del Observatorio argentino de violencia en las escuelas¹⁷, un 70% de los alumnos (considerando escuelas públicas y privadas de todo el país) considera que en su escuela no hay situaciones de violencia; y la percepción de la escuela como un lugar violento es más alta entre las mujeres que entre los varones. La percepción de la propia escuela como un lugar violento es más frecuente en las escuelas estatales que en las escuelas privadas.

En el plano normativo, la Argentina incorpora la Convención de los Derechos del niño, dándole jerarquía constitucional. Por lo tanto, el Estado argentino se compromete a brindarle un tratamiento especial a los menores de 18 años de edad que cometan alguna infracción a la ley. Así, se establece un régimen penal juvenil entre los 16 y 18 años de edad. Cabe destacar, que esta condición legal es discutida en varias oportunidades por distintos actores que proponen la baja de la edad de imputabilidad como si esto constituyera una solución en sí misma al problema de la seguridad ciudadana.

¹⁷ Observatorio argentino de violencia en las escuelas: *La violencia en las escuelas. Un relevamiento desde la mirada de los alumnos*. Ministerio de Educación

La brigada móvil de atención a las víctimas de violencia familiar del Ministerio de Justicia, seguridad y Derechos Humanos de la nación atiende sólo en la Ciudad de Buenos Aires. Considerando solamente este distrito en abril de 2010 recibió 784 llamadas. De ellas, sólo 205 derivaron a una visita en domicilio. Entre ellas, más del 40% de las víctimas femeninas eran menores de 18 años y más del 90% de las víctimas masculinas eran menores de edad.

Respecto de la atención a menores en situación de dependencia a las drogas, se destaca que el Ministerio Público señala como particularmente preocupante la situación de la provincia de Mendoza donde se observan falencias para la atención por la inexistencia de instituciones adecuadas.

7.3 Distintos estudios muestran que en la Argentina los problemas de seguridad ciudadana se encuentran localizados principalmente en barrios pobres. De allí que las políticas de prevención del delito descriptas en el punto 3 se centren en barrios pobres.

Investigaciones académicas de carácter cualitativo muestran que dentro de estos espacios hay ciertos grupos que son particularmente victimizadas, como por ejemplo los habitantes de nacionalidad boliviana (o quienes son identificados de tal manera por ser hijos de bolivianos) en algunas villas miserias de la Ciudad de Buenos Aires y su conurbano. Esta situación no ha tenido un especial reconocimiento legal ni institucional por parte del Estado.

7.4 Respecto de los grupos de sexo — género diversos puede decirse algo similar a lo señalado en el punto anterior: no aparecen especiales consideraciones, legislaciones o instituciones del Estado respecto de la seguridad de estos grupos.

Sin embargo, la Federación argentina de lesbianas, gay, bisexuales y trans¹⁸ denuncia casos en los que la discriminación (en particular a mujeres lesbianas) acaba en casos de homicidio. Esta misma institución, denuncia los modos en los que códigos contravencionales y de faltas locales afectan los derechos básicos de estos grupos produciendo detenciones que derivan en casos de abuso y violencia policial.

8. FUENTES EN INTERNET

Centro de estudios legales y sociales

www.cels.org.ar

Instituto social y político de la mujer

www.ispm.org.ar

Comisión interamericana de Derechos Humanos

www.cidh.org

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

www.jus.gov.ar

Ministerio Público Fiscal

www.mpf.gov.ar

Federación Argentina de Lesbianas Gays, Bisexuales y Trans

www.lgbt.org.ar

¹⁸ <http://www.lgbt.org.ar/>

2. BOLIVIA*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Bolivia ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos mediante Ley N° 2119; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos mediante Ley N° 1430, instrumentos ambos que garantizan los derechos a la vida, a la integridad, al debido proceso, entre otros.

A nivel interno, la Constitución boliviana regula los derechos a la vida y la integridad, a la libertad y seguridad personal, a la propiedad y así sucesivamente va regulando diversos derechos, incluso de grupos específicos como los Derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos, Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud, Derechos de la Familias, Derechos de las Personas Adultas Mayores, Derechos de las Personas con Discapacidad, Derechos de las Personas Privadas de Libertad y los Derechos de los Usuarios y Usuarías, Consumidoras y Consumidoras; sin incluir, en ningún caso, el derecho a la seguridad ciudadana como tal de manera específica. Sin embargo, la Constitución Política del Estado hace referencia al derecho a la no violencia, en particular hacia las mujeres, derecho a la no violencia física, psicológica y sexual, tanto en la familia como en la sociedad, así como el derecho de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes a la no violencia, estableciendo en su artículo 61 que se prohíbe y sanciona toda forma de violencia en su contra.

Bolivia cuenta también con normas penales que, como parte del sistema de protección interna de derechos humanos, sancionan conductas que atenten contra todos los derechos: Ley N° 1768 Código Penal, la Ley N° 1008 de Régimen de la

* **Abreviaturas:** CPE= Constitución Política del Estado; DP= Defensoría del Pueblo de Bolivia; FELC= Fuerza especial de lucha contra el crimen; PNUD= Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; SEDAVI= Servicio Nacional de Atención a Víctimas de Delitos de Violencia; SEDUCA= Servicio Departamental de Educación de Bolivia; STC= Sentencia del Tribunal Constitucional; UAVT= Unidad de Atención a la Víctimas Testigos del Ministerio Público.

Coca y Sustancias Controladas que solo se mantiene vigente en su parte sustantiva, habiendo sido su parte adjetiva derogada por el actual Código de Procedimiento Penal; la Ley N° 2033 de Protección a las Víctimas de Delitos contra la Libertad Sexual, Ley N° 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica, Ley N° 3325 de Trata y Tráfico de Personas y Otros Delitos Relacionados.

Asimismo, se cuenta con normas adjetivas que regulan el proceso penal como tal y se tiene la Ley N° 1970 Código de Procedimiento Penal y la Ley N° 007 de Modificaciones al Sistema Normativo Penal, promulgada recientemente y que fue el resultado del trabajo del gobierno como respuesta a la demanda de la ciudadanía de mayor seguridad ciudadana.

Por otra parte, Bolivia cuenta con normativa interna especial que regula el tema de seguridad ciudadana de manera concreta: la Ley N° 2494 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana —la misma que también incluye modificaciones penales tanto en el ámbito sustantivo como adjetivo— y el Decreto Supremo N° 27571 que Reglamenta la ley anterior.

Sin embargo, toda la normativa no ha respondido a las demandas de la ciudadanía que aún no confía en el sistema judicial, dándose casos de justicia por propias manos a través de los linchamientos populares que han sido mal confundidos con la justicia comunitaria y que en los últimos años se han incrementado.

2.2 La Constitución Política del Estado, regula los órganos encargados de la persecución del delito: el Ministerio Público, que en virtud al artículo 225 tiene la función constitucional de defender la legalidad, los intereses generales de la sociedad y ejercer la acción penal pública. La labor del Ministerio Público es regulada de forma detallada a través de la Ley N° 2175.

Igualmente, la Constitución en su artículo 251 le da a la Policía Boliviana la misión específica de defensa de la sociedad y la conservación del orden público; es decir es este el órgano estatal encargado de la seguridad ciudadana.

Funcionalmente, la Policía Boliviana depende del Ministerio de Gobierno a través del Viceministerio de Régimen Interior y Policía, tal como lo establece los artículos 33 y 35 del Decreto Supremo N° 29894 que regula la Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional.

Por su parte, la Ley N° 2494 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana buscando articular y coordinar de manera eficaz y eficiente, las políticas, planes, proyectos y programas emergentes del poder público y la comunidad, crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, compuesto por:

- El Presidente de la República
- El Presidente Nato del Congreso Nacional
- Los Ministros de la Presidencia, Gobierno, Defensa Nacional, Hacienda, Educación y de Salud y Deportes
- El Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación
- El Fiscal General de la República
- El Comandante General de la Policía Boliviana

Este Consejo tiene entre sus funciones:

- Coordinar el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana;
- Coordinar políticas institucionales para un adecuado funcionamiento e implementación de los planes y proyectos de Seguridad Ciudadana, los que deberán hacer énfasis en medidas preventivas

- Promover la permanente modernización de la Policía Boliviana;
- Generar propuestas de perfeccionamiento del sistema de administración de justicia, del sistema de régimen penitenciario, de programas de prevención para la drogodependencia y de patrones de consumo abusivo del alcohol, a través de mecanismos que promuevan el deporte y la cultura como factores de protección, entre otros;
- Generar propuestas para el mejoramiento de políticas migratorias, así como efectuar recomendaciones correspondientes para la atención de las demandas de seguridad ciudadana en lugares fronterizos de la República.

Por disposiciones de la misma norma, este Consejo cuenta con una Secretaría Técnica —órgano operativo del mismo—, que está a cargo del Viceministerio de Régimen Interior y Policía, y que tiene la función principal de realizar la coordinación operativa, ejecución y seguimiento de los planes programas, y proyectos.

En la misma línea, la Ley N° 2494 dispone la creación de Consejos Departamentales de Seguridad Ciudadana, encargados de coordinar a nivel departamental las políticas de seguridad ciudadana en coordinación con el Consejo Nacional a través de su Secretaría Técnica. Éstos están compuestos por:

- El Prefecto del Departamento (Hoy Gobernador)
- Presidente de la Brigada Parlamentaria
- Presidente de la Corte Superior
- Fiscal de Distrito
- Los Alcaldes de Capitales del Departamento
- Comandante Departamental de la Policía

Finalmente la Ley N° 2494, dispone que podrán conformarse también Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana, en Provincias, Secciones de Provincia y Cantones. Estos Consejos deben integrarse por el Subprefecto, Alcaldes, Corregidores y los Capitanes, Jilacatas, Mallcus, Secretarios Generales y demás Autoridades Originarias del lugar, los mismos que pueden Proponer y coordinar programas y proyectos sobre seguridad ciudadana, a nivel departamental y provincial y efectuar un seguimiento de la ejecución de los programas que las instituciones realicen en el marco de la seguridad ciudadana.

A nivel privado, en los últimos años, han surgido en Bolivia empresas de seguridad privada, las mismas que son reguladas a través del Reglamento para Empresas de Seguridad Privada que fue aprobado mediante Resolución Suprema N° 222544 el 09 de Junio de 2004, el mismo que señala que las Empresas de Seguridad Privada son aquellas entidades autorizadas por el Comando General de la Policía y que se dedican a la actividad lucrativa para prestar los servicios de:

- Protección física y/o electrónica a personas e instituciones
- Custodia y vigilancia de bienes muebles e inmuebles
- Transporte y Custodia de valores, caudales y monedas

Las Empresas de Seguridad Privada y su personal están obligados a informar inmediatamente a la Policía Nacional de cualquier conducta atentatoria a la seguridad ciudadana y de la comisión de delitos.

1.3 De conformidad a una encuesta realizada por el PNUD para su Informe de Desarrollo Humano el año 2006, se reveló que la población boliviana identifica como problemas en el país en primer lugar a la crisis económica en un 47%, en

segundo lugar al Desempleo con un 46%, en tercer lugar a la corrupción con un 31%, en cuarto lugar a la Pobreza con el 27%, seguido por la crisis política con un 16%, encontrándose en quinto lugar el temor a la inseguridad y delincuencia con un 15%, seguido de la Educación con un 6%, otros factores con una 7% y finalmente a la violencia que se ubica en octavo y último lugar con un 4%.

De donde, la importancia que le da la ciudadana a la Inseguridad/Delincuencia y la Violencia, no es prioritaria; sin embargo, la incidencia que tienen éstas en la población es cada vez más evidente y tiene estrecha relación con otros problemas, como el desempleo la crisis económica y política, la corrupción y particularmente la pobreza.

Resumen comparativo de casos atendidos por las divisiones de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELC-C)

Delitos	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Homicidios	2.723	2.535	2.790	2.694	2.694	13.436
Personas	2.723	8.095	8.260	8.503	10.613	38.194
Menores y Familia	2.868	2.886	3.058	3.364	4.213	16.389
Contra la Propiedad	12.806	12.584	12.457	12.620	13.415	63.882
Económico-Financieras	4.290	3.998	3.959	4.199	3.416	19.862
Contra la Corrupción Pública	2.595	2.796	2.811	3.033	2.357	13.592
Contra el Crimen Organizado	863	792	2.811	972	803	6.241
Total de casos atendidos por la FELC-C	28.868	33.686	36.146	35.385	37.511	171.596

Fuente: Elaboración Viceministerio de Seguridad Ciudadana en base a información de la Dirección Nacional de Planeamiento y Operaciones, Policía Nacional, 2008.

Los casos atendidos por la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELC-C), se incrementaron en un 29% entre las gestiones 2003-2007 en todas las tipificaciones. Los de mayor incidencia son los delitos contra las personas —lesiones, violaciones, trata de personas entre otros—, los cuales se incrementaron en un 290%. En similar periodo de tiempo. Los Homicidios y los delitos referentes al Crimen Organizado tienen índices menores respecto a la gestión 2003.

Los departamentos con mayor índice delictivo a lo largo de estas gestiones son: La Paz, con un 33% del total de los casos atendidos en el país, Santa Cruz con un 22% y Cochabamba con un 11%.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 El Órgano Ejecutivo, a través del Viceministerio de Seguridad Ciudadana dependiente el Ministerio de Gobierno, es la entidad administrativamente respon-

sable de la seguridad ciudadana, para lo que en virtud al Decreto Supremo N° 29894 de Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, tiene entre sus atribuciones:

- Proponer y desarrollar la política de prevención y lucha contra el crimen en coordinación con gobernadoras y gobernadores, gobiernos municipales y Policía Boliviana.
- Establecer y coordinar políticas de cooperación con la Policía Boliviana contra el crimen organizado.
- Proponer y coordinar políticas en la lucha contra la trata y tráfico de personas.
- Diagnosticar, formular y coordinar las políticas de seguridad ciudadana, respetando los derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía plena.
- Proponer y canalizar proyectos de investigación y evaluación sobre la situación de seguridad ciudadana en los diferentes departamentos del país.

Es en virtud a tales atribuciones que el Viceministerio de Seguridad Ciudadana el año 2008, en coordinación con todos los miembros de los Consejos Departamentales, municipales y locales y su equipo técnico que cuenta, diseñó y ejecutó las «Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana» y el «Plan Nacional de Seguridad Ciudadana» 2008-2012.

Por otro lado, a nivel departamental, de conformidad al artículo 299.II de la Constitución Política del Estado, la seguridad ciudadana es de competencia compartida entre el Estado central y las entidades territoriales autónomas— que comprende a Autonomías departamentales, Regionales y Municipales— sobre lo que el artículo 98 de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización de 19 de Julio de 2010, dispone que el ejercicio concurrente de la competencia de seguridad ciudadana entre el Estado central y las entidades autónomas deberá ser regulada por ley especial emitida por el nivel central del Estado, por lo que aún no se cuenta con una norma que detalle la regulación de la seguridad ciudadana a nivel regional, departamental y municipal.

2.2 De conformidad a lo dispuesto por la Ley N° 734 Orgánica de la Policía Boliviana, ésta es una institución de carácter público, que cumple funciones esencialmente preventivas y de auxilio, fundada en los valores sociales de seguridad, paz, justicia y preservación del ordenamiento jurídico, asegurando el normal desenvolvimiento de todas las actividades de la sociedad, dependiente del Presidente de la República, quien ejerce autoridad por intermedio del Ministro del Interior, Migración y Justicia —hoy Ministerio de Gobierno.

La Policía Boliviana tiene por misión fundamental, conservar el orden público, la defensa de la sociedad y la garantía del cumplimiento de las leyes, con la finalidad de hacer posible que los habitantes y la sociedad se desarrollen a plenitud, en un clima de paz y tranquilidad.

Respecto al uso de armas, la Ley N° 734 dispone que éste debe ser motivado por la exigencia del cumplimiento de la ley luego de haberse agotado todos los medios disponibles y realizadas las persuasiones y prevenciones reglamentarias.

Asimismo, en la lucha contra el delito, la Policía Bolivia tiene funciones específicas de investigación criminal reguladas por el Código de Procedimiento Penal, que establece como su función general, dentro el proceso penal, la identificación y aprehensión de los presuntos responsables, la identificación y auxilio de las víctimas, acumulación y seguridad de la prueba y toda otra actuación dispuesta por el fiscal.

En virtud a ello, la Policía puede recepcionar denuncias sobre la comisión de delitos, y tiene el deber de informar de la misma en el plazo máximo de 8 horas a la Fiscalía. Asimismo, la Policía Boliviana tiene el plazo legal de 5 días para realizar los actos de investigación preliminar y remitirlos a la Fiscalía.

2.3 A nivel departamental, y por disposición de la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa las Prefecturas Departamentales, hoy Gobiernos Autónomos en virtud a la nueva Constitución Política del Estado, tienen la atribución legal de conservar el orden interno en su Departamento para lo que la Policía Boliviana cuenta con Comandos Departamentales que coordinan el tema con las Gobernaciones y a su vez ambas entidades; con el Viceministerio de Seguridad Ciudadana para la ejecución del Plan Nacional en el tema.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Bolivia cuenta con un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana que fue elaborado el 2008 y debe ser ejecutado hasta la gestión 2012. Éste fue elaborado a iniciativa del Viceministerio de Seguridad Ciudadana, como resultado de un proceso de construcción que incluyó a diferentes sectores, como el Comando General de la Policía Nacional, los Comandos Departamentales de la Policía Nacional y las Direcciones Prefecturales y Municipales de las nueve ciudades capitales, doce ciudades intermedias y el Ministerio Público, en un primer momento.

En un segundo momento, participó también la Red Social, constituida por siete organizaciones sociales en su nivel nacional (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Quollasuyu, Consejo Nacional de Federaciones de Juntas Vecinales, Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa, Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia y Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano).

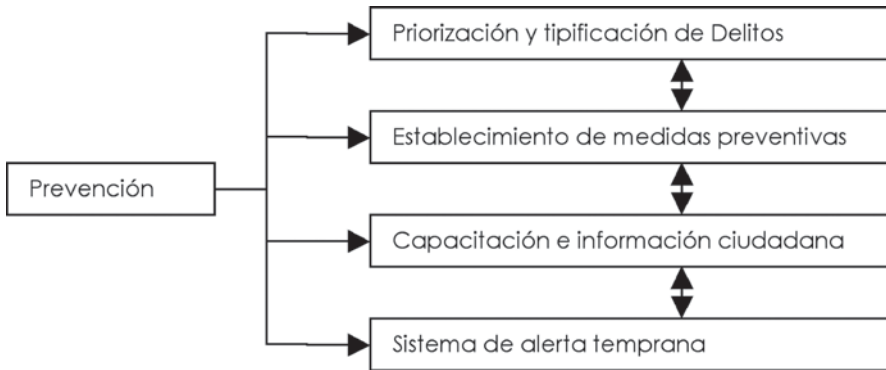
Este Plan plantea en cada una de las áreas de intervención, cuatro estrategias de enfoque, que son:

- Prevención,
- Control
- Rehabilitación/Reinserción Social
- Participación Social

Las cuatro grandes áreas de intervención, que plantea el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, son:

- **Delito**, buscando establecer acciones Preventivas, de Control, Rehabilitación y Reinserción de los principales factores de Delito que se presentan en la sociedad boliviana.

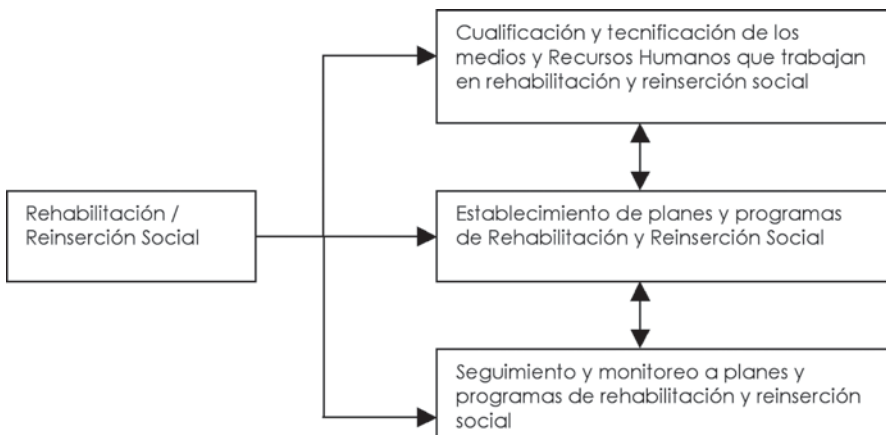
Así, en cuanto a la prevención del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, propone:



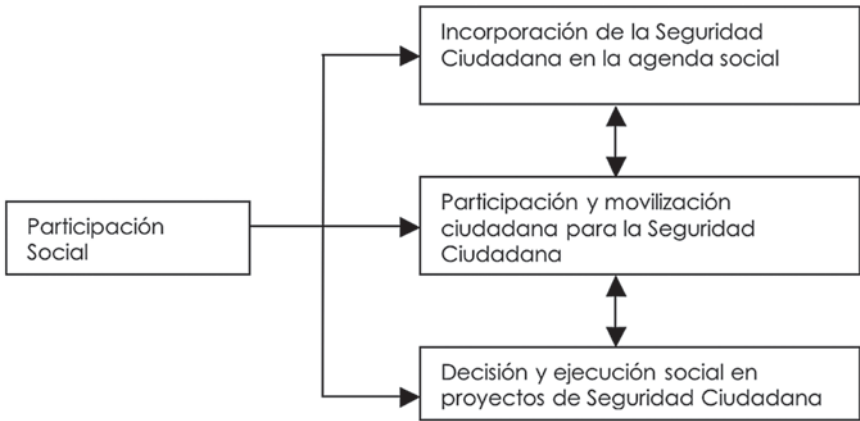
Para la estrategia de control del Delito, se establecen cuatro acciones:



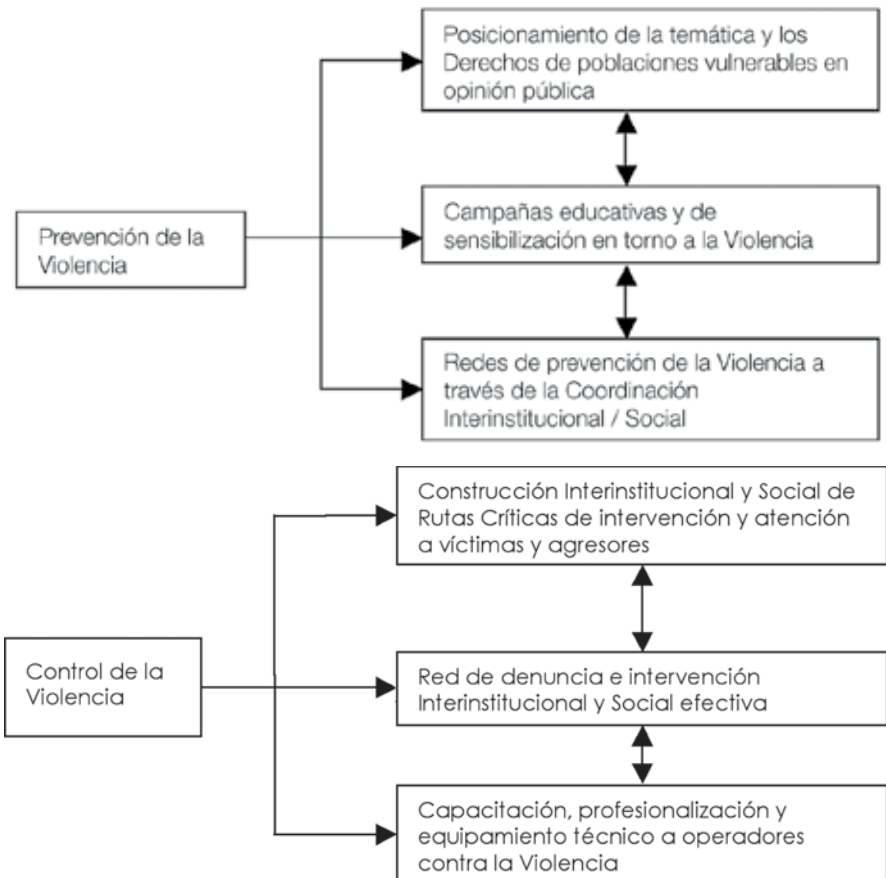
Para la estrategia de Rehabilitación/Reinserción Social se establecen las siguientes acciones:

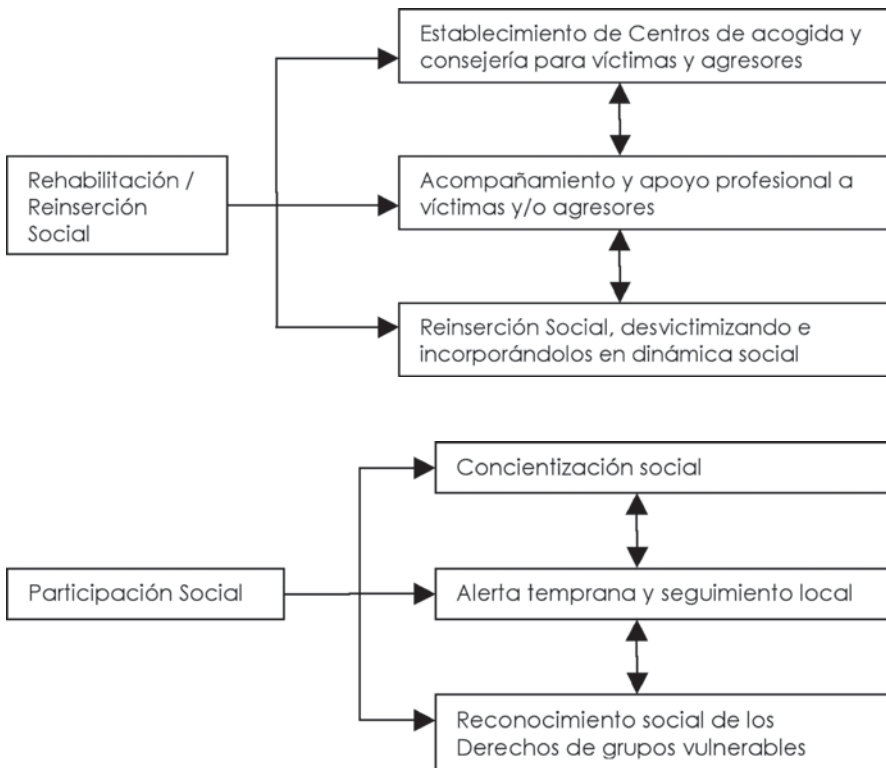


Para la participación social como enfoque de atención al delito, se prevé:

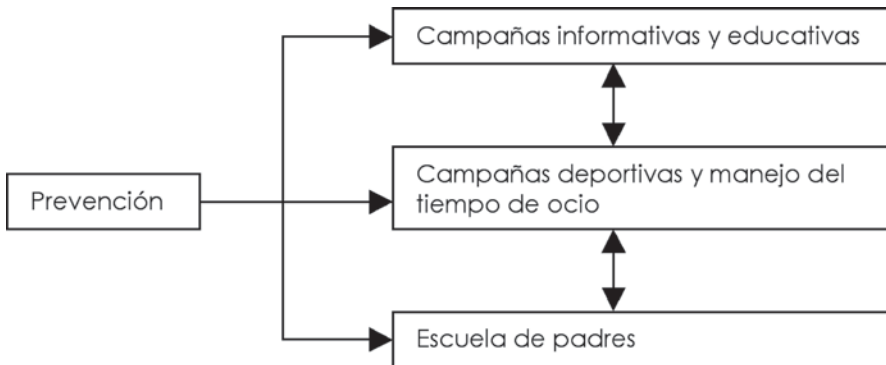


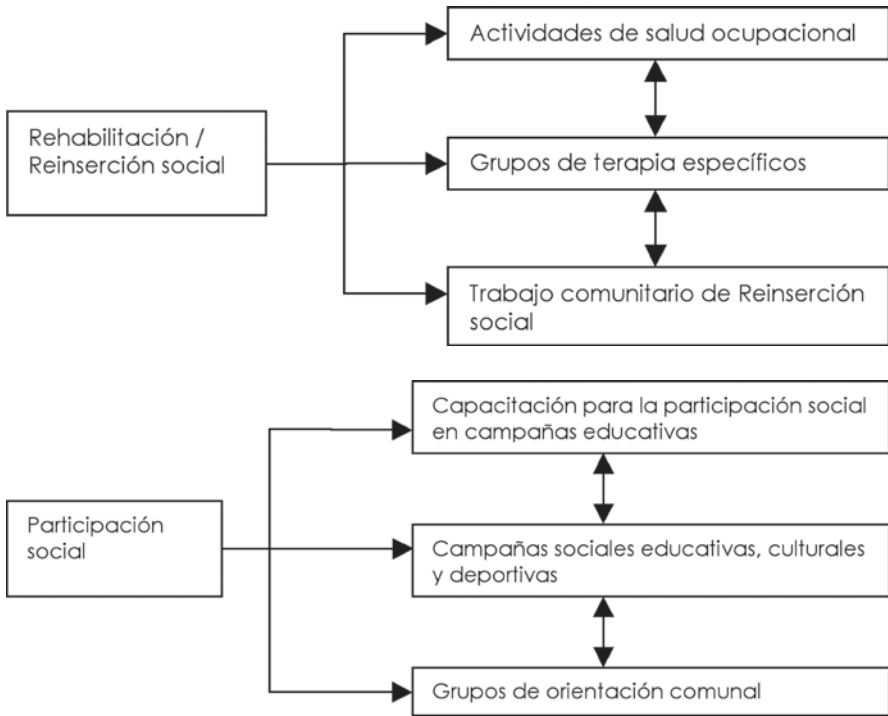
- **Violencia**, para identificar los principales tipos de violencia, los espacios en que se presenta con más frecuencia, las causas que motivan su práctica, para desarrollar los planes y programas Preventivos, de Control, de Rehabilitación y Reinserción Social de víctimas y agresores, se tiene:



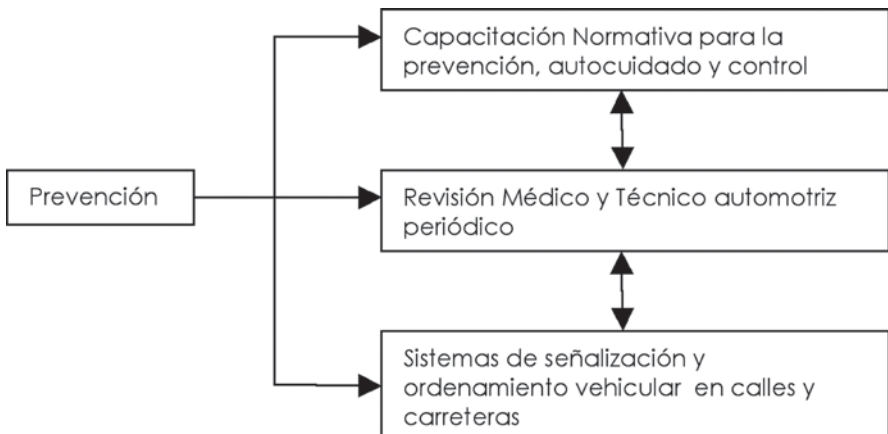


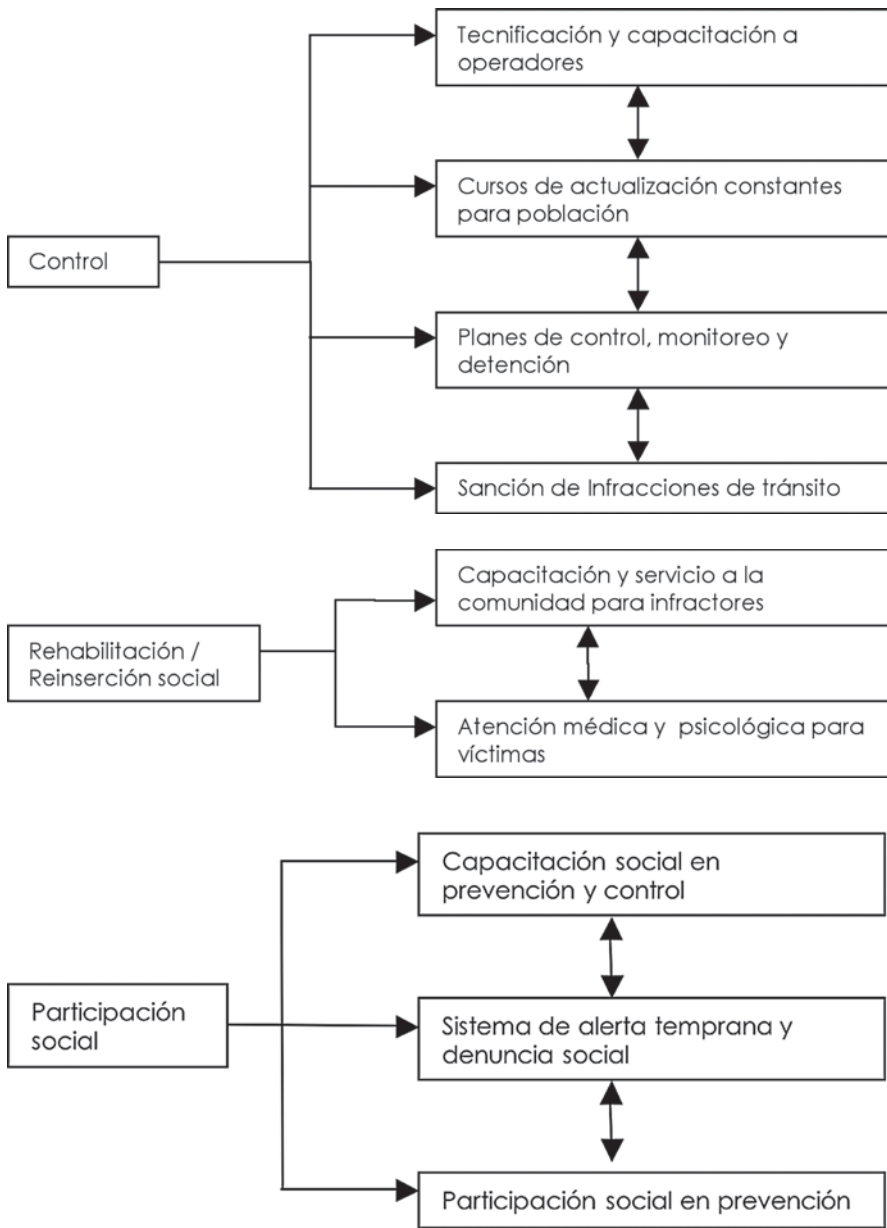
- **Consumo de drogas lícitas e ilícitas**, desarrollar e implementar planes y programas donde prime la Prevención, el Control del consumo y la Rehabilitación/Reinserción Social de los traficantes y consumidores.





- **Inseguridad Vial**, buscando implementar estrategias de intervención en peatones y conductores, orientadas a reducir los índices de accidentabilidad, incapacidad y morbilidad que afectan a la ciudadanía, a través de las siguientes acciones:





El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana operativiza los lineamientos planteados en acciones, programas y proyectos específicos. Si embargo, el mismo recién empezó a implementarse durante la gestión 2009 y se prevé su primera evaluación recién hasta Agosto de 2010.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

Si bien como se señaló, en Bolivia no se reconoce la seguridad ciudadana como un derecho específico, el Tribunal Constitucional, a través de Sentencia N° 189/02-R aprueba la Resolución del Tribunal de Amparo pronunciada por la Sala Penal Segunda de la Corte Superior del Distrito Judicial de Oruro, señalando: «3. *A la conclusión de la audiencia el Tribunal de Amparo pronuncia Resolución que declara procedente el Recurso con los siguientes fundamentos: 1) los demandados han incurrido en acto ilegal al haber cambiado las chapas de la puerta del inmueble y algunos seguros que impiden el libre ingreso y circulación; 2) han sido desconocidos y avasallados los derechos del SEDUCA, entidad que se encuentra respaldada por el contrato de anticrético y el documento transaccional, lo que conculca el derecho a la seguridad jurídica, ciudadana y al trabajo, previstos por el art. 7— a) y d) de la Constitución Política del Estado*». De donde se puede establecer que el Tribunal Constitucional reconocía el Derecho a la Seguridad Ciudadana como tal, partiendo del artículo 7 de la anterior Constitución que regulaba el derecho a la seguridad y que en el desarrollo de la jurisprudencia constitucional se lo concibió como derecho a la seguridad jurídica.

Sin embargo, al presente el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica como tal no existe, ya que la nueva Constitución no lo incluye, sino que ésta es más bien un principio de la administración de justicia, así manifiesta: «*Sobre la seguridad jurídica, invocada en su momento por la accionante, como «derecho fundamental», cabe señalar que, si bien la Constitución Política del Estado abrogada, en el catálogo de derechos fundamentales contenidos en su art. 7 inc. a), establecía que toda persona tiene el derecho: «A la vida, la salud y la seguridad», a partir de lo cual, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional estableció la consagración del «derecho a la seguridad jurídica» como derecho fundamental, y en su mérito, ante la constatación de su vulneración, en repetidas ocasiones otorgó la tutela del amparo. No obstante, al presente, y en vigencia de la Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009, la seguridad jurídica, no se encuentra consagrada como derecho fundamental, sino como un principio que sustenta la potestad de impartir justicia emanada del pueblo (art. 178 de la CPE); y por otro lado, como un principio articulador de la economía plural en el modelo económico boliviano (art. 306.III de la CPE). Esta característica actual, es coincidente con lo establecido por otra Constitución y Tribunal Constitucional, tal el caso de España que en su Constitución en el art. 9.3, establece a la seguridad jurídica como principio, y en su jurisprudencia, a través de la STC 3/2002 de 14 de enero, ha señalado que: «la seguridad jurídica es un principio general del ordenamiento jurídico y un mandato dirigido a los poderes públicos que no configura, sin embargo, derecho fundamental alguno a favor de los ciudadanos que pueda interesarse en el proceso constitucional de amparo».* (**Sentencia Constitucional 0096/2010-R**)

Por tanto, habiendo desaparecido la seguridad jurídica como tal de la actual Constitución Boliviana, la nueva línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional no reconoce vinculación de ésta u otras clases de seguridad con otros derechos.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

El acceso a la justicia como derecho esta regulado en lo que respecta al debido proceso sobre todo para el respeto de garantías procesales para el imputado, así lo

disponen las normas constitucionales, en sus artículos 23, 114, 116, 117, 119, 120, 121. Regulando las condiciones de privación de libertad, presunción de inocencia, derecho a la defensa, juicio previo, prohibición de tortura, entre otros. Derechos y garantías debidamente desarrolladas en la Ley N° 1970 Código de Procedimiento Penal.

Todos estos derechos exigibles en virtud a las disposiciones normativas señaladas que prevén mecanismos procesales para su protección y en caso de que estos no fueran eficaces, se cuentan con las acciones constitucionales pertinentes.

Sin embargo, si bien la norma procesal penal boliviana se encuentra en vigencia plena desde el año 2001, ha sufrido modificaciones por causas de seguridad ciudadana y en este sentido se cuenta con la Ley N° 2494 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que además de crear los órganos ya señalados, realiza modificaciones procesales respecto al tratamiento de medidas cautelares de carácter personal; así como la Ley N° 007 promulgada en el presente año que introduce modificaciones nuevamente sobre medidas cautelares de carácter real como personal, un proceso penal especial para delitos flagrantes y mayores garantías de participación a la víctima.

Asimismo, se cuenta con el siguiente avance procesal de causas en Bolivia, reportado por la Corte Suprema de Justicia

GESTIÓN 2007	Causas Remanentes 31.XII.2006	Ingresadas al 2007	Total	Causas Resueltas y Autos Supremos emitidos	Causas Pendientes
Sala Penal Primera	860	465	1325	644	862
Sala Penal Segunda	1999	398	2397	350	1246
TOTALES	2859	863	3722	994	2108

GESTIÓN 2008	Causas Remanentes 31.XII.2007	Ingresadas al 2008	Total	Causas Resueltas y Autos Supremos emitidos	Causas Pendientes
Sala Penal Primera	828	478	1306	459(*)	1036
Sala Penal Segunda	1033	462	1495	269	1226
TOTALES	1861	940	2801	728	2262

(*) La Sala Penal Primera pronunció un total de 459 Autos Supremos hasta el 15 de Diciembre de 2008 de los cuales 270 corresponden a Causas Resueltas en el Fondo y el restante 189 Autos Supremos de No a la extinción, Admitidos y otros.

GESTIÓN 2009	Causas Remanentes 31.XII.2008	Ingresadas al 2009	Total	Causas Resueltas y Autos Supremos emitidos	Causas Pendientes
Sala Penal Primera	987	586	1573	926	1169
Sala Penal Segunda	1204	322	1526	489	1124
TOTALES	2191	908	3099	1415	2293

Fuente: Secretarías de Cámara de la Corte Suprema de Justicia

6 ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Respecto a los derechos de las víctimas la Constitución los protege también a través de sus artículos 113, 115 y 119, regulando los derechos a la reparación, a la protección judicial efectiva y a la igualdad de oportunidades dentro el proceso. Disposiciones que han sido reguladas tanto en el Código de Procedimiento Penal, como en la Ley N° 007 de Modificaciones al Sistema Normativo Penal recientemente promulgada y que establece mecanismos de mayor participación de la víctima, permitiendo su participación sola o con abogado, aún sin haberse constituido en parte, incluso al momento de aplicar o no la detención preventiva o medidas sustitutivas a la misma.

Para la atención de víctimas, el Estado boliviano cuenta con el Servicio Nacional de Atención a Víctimas de Delitos de Violencia (SEDAVI) que funciona en el Ministerio de Justicia desde a gestión 2009, regulado por la Resolución Ministerial N° 0176/2008, de 4 de diciembre de 2008.

El SEDA VI nace por la situación de indefensión de las víctimas, creándose así la necesidad de desarrollar un servicio que integre la protección y asistencia de manera integral, con el objetivo de otorgar defensa penal teórica, apoyo social y psicológico de manera gratuita, necesaria para lograr en lo posible la superación del trauma generado por el hecho delictivo. Brinda apoyo y asesoramiento extrajudicial desde agosto de 2009 en los cuatro distritos que son en la ciudad de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Sucre.

El procedimiento y requisitos para acceder a esta atención es el siguiente:

- La persona que acuda al SEDA VI se le asignará un Defensor para que denuncie el hecho delictivo.
- No deberá haber sido patrocinado por un abogado particular y que la acción penal no haya prescrito.
- Los abogados patrocinadores deben prestar asistencia legal en el Servicio de Asistencia Integral a las Víctimas de delitos de violencia de impacto social, en los procesos penales u otras instancias pertinentes para la defensa y ejercicio de sus derechos, no en delitos de carácter patrimonial.
- El SEDA VI atiende hechos ilegales, provenientes de autoridad pública o personas particulares tipificados en el Código Penal vigente, que atentan contra la vida, la integridad corporal y emocional, la libertad personal y la integridad sexual de las personas naturales, que lleve como consecuencia en la salud física y psicológica de la víctima y de su entorno familiar.

La atención de casos entre Noviembre de 2009 a Marzo de 2010, se refleja el el siguiente cuadro:

Distritos	La Paz	Cochabamba	Santa CRuz	Sucre
Patrocinio	57	38	91	40
Orientación	77	134	102	90
Totales	134	172	193	130

Fuente: Ministerio de Justicia

Unidad de Atención a la Víctimas Testigos del Ministerio Público (UAVT). Servicio dirigido a prestar atención integral a las víctimas directas e indirectas de delitos violentos, víctimas provenientes de grupos especialmente vulnerables, como: niños/niñas, adolescentes, mujeres, personas con habilidades especiales, adultos mayores víctimas de delitos sexuales y testigos de los delitos cometidos contra las víctimas precedentemente señaladas, brindándoles atención legal, psicológica y social.

Entre los objetivos de la UAVT, se tiene:

- Brindar información a las víctimas respecto de sus derechos, garantías y obligaciones en el proceso penal y otorgar información sobre las instituciones a las que pueden acudir para precautelar los mismos.
- Difundir los derechos de las víctimas precautelando sus derechos fundamentales, así como brindar información respecto a las funciones del Ministerio Público.
- Brindar información legal, apoyo psicológico y social a las víctimas directas/colaterales y testigos, promoviendo el ejercicio pleno de los derechos de los mismos.
- Coadyuvar en la tramitación con celeridad para la realización de exámenes médico forenses y de laboratorio que sean requeridos por el fiscal de materia en los procesos investigativos, a través del Instituto de Investigaciones Forenses en sus diferentes servicios y laboratorios y otros.
- Velar por la seguridad de las víctimas testigos cuando está en alto riesgo su vida, su integridad física o su salud, sugiriendo al Fiscal de Materia las medidas de protección inmediatas.

Víctimas Atendidas - Unidades de Atención a Víctimas y Testigos (Enero a Noviembre 2009)

UAVT Distrito	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	TOTAL
Sucre	13	19	10	25	10	34	27	30	30	39	18	255
La Paz	52	56	81	74	63	49	60	54	68	81	46	684
Cbba.	1	14	2	11	ND	30	11	16	6	23	31	145
Potosí	13	19	15	15	15	11	17	9	20	23	19	176
Tarija	12	24	22	16	23	18	ND	12	9	12	12	160
Sta. Cruz	64	46	62	56	63	62	55	48	50	65	72	643
TOTALES	155	178	192	197	174	204	170	169	183	243	198	2063

Fuente: Fiscalía General del Estado —UAVT— D.G.F Enc. Estadística (4-12-2009)

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 Bolivia cuenta con la Ley N° 1674 para el tema de violencia intrafamiliar que establece un sistema de protección especial y que le da a la Policía Nacional a través de las Brigadas de Protección a la Familia la facultad de atender estos casos, salvo que lleguen a configurar tipos penales de lesiones, homicidio u asesinato, los que deben ser remitidos a la vía penal ordinaria, careciéndose de datos en esta vía.

Sin embargo, las Brigadas de Protección a la Familia, reportan la siguiente información:

Violencia Intrafamiliar Tipo de Agresiones	Total	La Paz	Santa Cruz	Cbba.	Oruro	Potosí	Chuq.	Tarija	Beni	Pando
Física	14.416	2.117	2.116	5.171	1.020	1.719	869	747	395	262
Psicológica	29.705	5.933	9.059	7.673	1.842	2.106	1.250	1.100	519	223
Sexual	166	15	94	28	0	5	5	8	5	6
Maltrato Niño, Niña, Adolescente	1.265	479	67	575	66	9	43	15	7	4
Maltrato Adulto Mayor	565	155	17	358	17	6	9	2	1	s/d
Total	46.117	8.699	11.353	13.805	2.945	3.845	2.176	1.872	927	495

Fuente: Elaboración del Viceministerio de Seguridad Ciudadana en base a información de la Dirección Nacional de Planeamiento y Operaciones, Policía Nacional, 2008

7.2 En caso de adolescentes infractores, Bolivia no cuenta con un sistema de justicia penal juvenil especializado, estos casos se procesan a través de los Juzgados de la Niñez y Adolescencia, que es competente para conocer casos de menores infractores como otro tipo de casos como maltrato infantil, permisos para viajes al exterior de los niños, niñas y adolescentes, entre otros.

El sistema boliviano prevé un sistema de responsabilidad social para los adolescentes entre 12 a 16 años regulando medidas socioeducativas, entre las que se tienen sanciones como la amonestación y advertencia, libertad asistida, prestación de servicios a la comunidad; órdenes de orientación, como la obligación de instalarse en un lugar de residencia determinado o cambiarse de él, abandonar el trato con determinadas personas, eliminar la visita a bares y discotecas o centros de diversión determinados, matricularse en un centro de educación formal o en otro cuyo objetivo sea enseñarle alguna profesión u oficio, adquirir trabajo, abstenerse de ingerir bebidas alcohólicas, sustancias alucinógenas, enervantes, estupefacientes o tóxicos que produzcan adicción o hábito y ordenar el tratamiento correspondiente y medidas privativas de libertad como: arresto domiciliario, semi-libertad y privación de libertad en Centros Especializados. Sin embargo, en la práctica debido a la falta de especialización de los jueces en el tema de justicia penal juvenil y a que no se han previsto políticas de creación y control para implementar las demás medidas, solo se ha aplicado la privación de libertad y no se cuenta con información procesada en el tema.

A partir de los 16 años, se considera a la persona imputable, por lo que los casos deben ir directamente a la vía penal ordinaria.

Cuando se trata de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos, la norma boliviana no prevé un proceso especial; sin embargo la norma sustantiva penal si regula una diferenciación de la pena a aplicarse cuando se trate de víctimas menores de edad, sobre todo en lo que respecta a delitos de índole sexual como Violación de Niño, Niña o Adolescente, Estupro, Abuso Deshonesto, entre otros.

7.3 En Bolivia, los indígenas constituyen más del 60% de la población y a partir de la Constitución Política del Estado de 1994, se establece que las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, de conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes.

En base a lo cual, el Código de Procedimiento Penal vigente desde el 2001 en su artículo 28 dispone que la acción penal se extingue cuando el delito o falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina por uno de sus miembros en contra de otro y sus autoridades naturales hayan resuelto el conflicto conforme a su Derecho Consuetudinario Indígena, siempre que dicha resolución no sea contraria a los derechos fundamentales y garantías de las personas establecidas en la Constitución; disposición sujeta a la compatibilización a través de una ley especial que nunca se elaboró.

Con estos avances normativos, la actual Constitución Política del Estado va más allá y reconoce la jurisdicción indígena originaria campesina como parte del Órgano Judicial del Estado reconociendo sus facultades de administrar justicia a través de sus autoridades y sus normas y procedimientos propios, determinado la misma Constitución reglas de competencia personal por la que esta sobre es aplicable a miembros de las comunidades indígena originario campesinas, competencia territorial disponiendo su aplicación a relaciones o hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos de producen dentro de la jurisdicción de la comunidad indígena originaria campesina y deja solo competencia material abierta a regulación especial a través de la Ley de Deslinde Jurisdiccional que a la fecha se encuentra en proceso de elaboración y consenso social.

Sin embargo, la justicia comunitaria ha sido hasta ahora mal comprendida y confundida con los linchamientos populares, habiéndose reportado en el 2009, 71 casos de linchamiento o tentativa de linchamiento en los medios de comunicación, de los que se registraron 15 personas muertas, no habiéndose realizado investigaciones ni conducido ante la justicia a los responsables.

7.4 No existen mecanismos especiales de protección a estos grupos.

8. FUENTES EN INTERNET

Ley N° 1674

<http://www.congreso.gov.bo/leyes/1674.htm>

Ley N° 1970 Código de Procedimiento Penal

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0861.pdf>

Ley N° 2033 de Protección a las Víctimas de los Delitos contra la Libertad Sexual

<http://www.congreso.gov.bo/leyes/2033.htm>

Ley N° 2494 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

<http://www.ncppenalbo-gtz.org/biblioteca/4.pdf>

Decreto Supremo N° 29894 Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo

<http://190.129.71.82/minedu/nuevo/dos/DS29894EstructuraOrganizativaDelPoderEjecutivoDelEstadoPlurinacional.pdf>

Ley N° 2175 Orgánica del Ministerio Público

<http://www.fiscalia.gov.bo/icmp/material-educativo/ley.htm>

Ley N° 734 Orgánica de la Policía Nacional

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0861.pdf>

Informe 2009 ACNUDH Bolivia

<http://bolivia.ohchr.org/docs/Informe%20Anual%202009%20es.pdf>

Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización

<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1943>

3. COLOMBIA*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Constitución Política de Colombia no menciona de forma expresa el concepto de seguridad ciudadana, en los términos en que ha sido definido por los organismos internacionales. Sin embargo, su reconocimiento se realiza de forma indirecta, por una parte, como función pública y, por la otra, como derecho fundamental. Como función pública, la seguridad ciudadana es concebida como el ejercicio de la atribución soberana del Estado, dirigida a precaver y sancionar todo comportamiento delictivo frente a la vida, la integridad y el patrimonio de las personas, sin ningún tipo de discriminación por razones de sexo, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica¹. Entre los conceptos afines a la seguridad ciudadana como función pública, la Constitución reconoce la obligación del Estado de conservar el orden público², para lo cual le confiere el monopolio de las armas³.

En cuanto derecho fundamental, en el ámbito de la protección personal, la seguridad ciudadana ha sido incorporada al ordenamiento constitucional, en primer lugar, a partir de la lectura sistemática del conjunto de sus disposiciones, de cuyo análisis se ha inferido la existencia de un bien jurídico especial y de valor

* **Abreviaturas:** ACNUR= Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; ASDI= Agencia Sueca de Desarrollo Internacional; CD/MAIPD= Comités Departamentales y Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada; CIAT= Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas; CNAPID= Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; CP= Constitución Política de Colombia; CRER= Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos; DIH= Derecho Internacional Humanitario; DP= Defensoría del Pueblo de Colombia; SAT= Sistema de Alertas Tempranas; SNAIPD= Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

¹ Constitución Política, artículos 28, 29 y 150.

² Constitución Política, artículos 189-4, 213, 214-4, 251-6, 296, 303, 315-2 y 330-7.

³ Constitución Política, artículo 223.

jurídico autónomo frente a los derechos fundamentales que subyacen en su individualización, tales como, los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad física, etc.; y en segundo término, en virtud de la aplicación de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, los cuales prevalecen en el orden interno⁴. Entre los distintos tratados y convenios que han sido invocados para sustentar la incorporación del derecho fundamental a la seguridad ciudadana, se encuentran: (i) El artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 16 de 1972 y (ii) el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la Ley 74 de 1968⁵.

En lo referente a la ratificación de normas internacionales relacionadas con la seguridad ciudadana, se destacan, entre otras, las siguientes:

1. Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer	
Ley aprobatoria nacional: Ley 248 de 1995	Ratificación del instrumento: 15 de noviembre de 1996
Control constitucional: C-408 de 1996	Entrada en vigor: 15 de diciembre de 1996
2. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	
Ley aprobatoria nacional: Ley 707 de 2001	Ratificación del instrumento: 12 de abril de 2005
Control constitucional: C-580 de 2002	Entrada en vigor: 12 de mayo de 2005
3. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	
Ley aprobatoria nacional: Ley 742 de 2002	Depósito del instrumento: 5 de agosto de 2002
Control constitucional: C-578 de 2002	
Entrada en vigor: La Corte Penal Internacional entró a regir en Colombia a partir del 1 de noviembre de 2002, para los crímenes de lesa humanidad, genocidio y de agresión. En su momento, Colombia se acogió a la disposición de transición que contempla el Estatuto de Roma en el artículo 124, el cual, frente a los crímenes de guerra, concedía un período de 7 años para su entrada en vigor, lapso que se cumplió el pasado 1 de noviembre de 2009.	

⁴ Constitución Política, artículo 93.

⁵ Las normas en cita disponen que: «1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales». En Colombia igualmente existe una remisión expresa al Derecho Internacional Humanitario, en el numeral 2 del artículo 214 Constitución Política. En esta disposición se establece que en los estados de excepción «no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario». Aun cuando en dicha normatividad tampoco existe una definición del derecho a la seguridad ciudadana, de su aplicación surgen importantes instrumentos de protección frente a las garantías fundamentales de los ciudadanos a la vida y a la integridad, como ocurre con la distinción entre combatientes y no combatientes y la inmunidad de la población civil. Los principales convenios y tratados del Derecho Internacional Humanitario se encuentran incorporados al ordenamiento jurídico interno a través de las Leyes 5 de 1960, 11 de 1992, 171 de 1994 y 833 de 2003 y el Decreto 1016 de 1990.

4. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía	
Ley aprobatoria nacional: Ley 765 de 2002	Ratificación del instrumento: 11 de noviembre de 2003
Control constitucional: C-318 de 2003	Entrada en vigor: 11 de febrero de 2004
Declaración interpretativa: En cuanto al artículo 7 del Protocolo Facultativo, Colombia declaró que interpreta la pena de confiscación, como la pena de incautación o decomiso, de acuerdo a lo previsto en la legislación interna.	
5. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	
Ley aprobatoria nacional: Ley 800 de 2003	Depósito del instrumento: 4 de agosto de 2004
Control constitucional: C-962 de 2003	Entrada en vigor: 3 de septiembre de 2004
Reservas: Colombia declaró que no se considera obligada por el parágrafo 2 del artículo 35, el cual establece la competencia de la Corte Internacional de Justicia como instancia de solución de controversias.	
6. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas	
Ley aprobatoria nacional: Ley 800 de 2003	Depósito del instrumento: 4 de agosto de 2004
Control constitucional: C-962 de 2003	Entrada en vigor: 3 de septiembre de 2004
7. Convención Internacional contra la Toma de Rehenes	
Ley aprobatoria nacional: Ley 837 de 2003	Depósito del instrumento: 14 de abril de 2005
Control constitucional: C-405 de 2004	Entrada en vigor: 13 de mayo de 2005

Frente a los informes sobre el país ante organismos internacionales competentes en materia de seguridad ciudadana, no relacionados de forma específica con grupos especialmente vulnerables, se mencionan los siguientes: (i) Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009⁶ y observaciones del Estado colombiano frente a dicho informe⁷; (ii) Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2008⁸ y observaciones del Estado colombiano frente a dicho informe⁹; (iii) Informe de Human Rights Watch del 3 de febrero de 2010, denominado: «Herederos de los Paramilitares, la nueva cara de la violencia en Colombia»¹⁰, y finalmente; (iv) Informe del Relator Especial

⁶ <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/cap.4Colo.09.sp.htm>. Se pueden consultar informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde el año 2005.

⁷ <http://www.cidh.org/Respuestas/ObservacionesEstadoColombiaCapIV-2009.pdf>

⁸ <http://www.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/5c0900004d4452a7a121b3bbe8b51c99/INFORMEALTACOMISIONADADH2008SP.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5c0900004d4452a7a121b3bbe8b51c99>

⁹ <http://www.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/e08be8804d4370b09eacbebbe8b51c99/Informe2008DocObservacionesECol300109.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e08be8804d4370b09eacbebbe8b51c99>

¹⁰ <http://www.hrw.org/es/reports/2010/02/03/herederos-de-los-paramilitares-0>

de las Naciones Unidas del 31 de marzo de 2010, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en Colombia¹¹.

No existe en Colombia una definición legal de seguridad ciudadana, a pesar de que algunas leyes utilizan dicho concepto en su título. En cuanto a la normatividad general, la regulación más representativa se encuentra compilada en los códigos de policía, los cuales incluyen normas de convivencia, y de prevención y sanción frente a los factores que alteran la seguridad. Por su cobertura, el principal instrumento de ordenación es el Código Nacional de Policía (Decreto Ley 1355 de 1970), aun cuando existen códigos específicos en las entidades territoriales, en lo que no está sujeto a reserva de ley¹². En términos generales, en materia de seguridad ciudadana, las leyes más relevantes expedidas a partir de la Constitución Política de 1991, se resumen en la tabla que se ilustra a continuación:

LEY	ALCANCE GENERAL	REFORMAS
Ley 62 de 1993	Se consagra el régimen orgánico de la Policía Nacional, a la vez que se definen sus objetivos, principios y obligaciones.	Se modificó mediante la Ley 180 de 1995 y el Decreto Ley 1686 de 1997.
Ley 418 de 1997	Se consagra un marco general para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados al margen a la ley. Además, establece mecanismos para facilitar la desmovilización de sus integrantes y acciones en defensa de las víctimas.	Se modificó su contenido y se extendió su vigencia, a través de las leyes: 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.
Ley 589 de 2000	Se tipifican los delitos de desaparición forzada, tortura, genocidio y desplazamiento forzado.	Se derogó mediante la Ley 599 de 2000.
Ley 599 de 2000	Se establece el Código Penal vigente en Colombia.	
Ley 600 de 2000	Se establece un nuevo Código de Procedimiento Penal, el cual se identificó como mixto con tendencia inquisitiva. Esta ley derogó el Decreto 2700 de 1991.	Hoy en día únicamente se aplica frente a los delitos que no se juzgan mediante la Ley 906 de 2004.
Ley 733 de 2002	Se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión. Entre las medidas adoptadas se encuentran la prohibición de reconocer subrogados penales y de conceder amnistías e indultos.	En lo pertinente derogó la Ley 599 de 2000.

¹¹ http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add.2_sp.pdf

¹² Constitución Política, artículo 300-8. Así, a manera de ejemplo, se encuentran: El Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 79 de 2003), el Código Departamental de Policía y Convivencia Ciudadana del Valle del Cauca (Ordenanza No. 145A de 2002) y el Código de Policía para Cundinamarca (Decreto No. 1889 de 1986).

Ley 745 de 2002	Se tipifica como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, con peligro para los menores de edad, la familia, etc.	Esta ley debe interpretarse de acuerdo con lo previsto en el Acto Legislativo No. 02 de 2009, a través del cual se prohíbe el porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, salvo prescripción médica.
Ley 747 de 2002	Se tipifica el delito de trata de personas.	En lo pertinente modificó la Ley 599 de 2000.
Ley 813 de 2003	Se modifica el Código Penal en lo referente a los delitos de hurto calificado, falsedad marcaria y receptación, cuando el objeto de la conducta punible sean medios motorizados.	Se relaciona con la Ley 1326 de 2009, a través de la cual se agrava el delito de homicidio culposo vinculado al manejo de vehículos.
Ley 906 de 2004	Se establece un nuevo Código de Procedimiento Penal, el cual responde a una tendencia acusatoria. Se convierte en el desarrollo del Acto Legislativo No. 03 de 2002, por medio del cual se introducen nuevas competencias en materia penal, especialmente, en la Fiscalía General de la Nación. En cuanto a su implementación, la misma se realizó de forma gradual en el territorio nacional mediante IV fases (arts. 528 y 530 CPP).	Es importante destacar que el presente Código se aplica únicamente para los delitos cometidos con posterioridad al 1 de enero del año 2005. A su vez, mediante la Ley 1312 de 2009, se modificó el alcance del principio de oportunidad.
Ley 975 de 2005	Se convierte en la herramienta legal dirigida a facilitar la desmovilización de los miembros de los grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. (Ley de Justicia y Paz).	Tiene como límite temporal la restricción prevista en el artículo 72, según el cual: «Se aplicará únicamente a hechos ocurridos con anterioridad a su vigencia».
Ley 1121 de 2006	Se dictan normas para prevenir y sancionar el terrorismo. Entre las medidas adoptadas se encuentran la prohibición de reconocer subrogados penales frente a los delitos de secuestro extorsivo y extorsión.	En lo pertinente modificó la Ley 599 de 2000.
Ley 1142 de 2007	Se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana. Se convirtió en una de las principales reformas, dirigida a modificar las penas de los delitos de alto impacto ciudadano y a regular las causales de detención preventiva y de libertad provisional.	En lo pertinente modificó las Leyes 599 de 2000, 600 de 2000 y 906 de 2004.

Ley 1157 de 2007	Se establece el régimen de las pequeñas causas en materia penal.	Se declaró inexecutable mediante Sentencia C-879 de 2008.
Ley 1200 de 2008	Se consagra como secuestro extorsivo, la retención temporal en medio de transporte, con el propósito de obtener provecho económico bajo amenaza.	En lo pertinente modificó la Ley 599 de 2000.
Ley 1288 de 2009	Se expiden normas para fortalecer el marco legal que autorice a los organismos del Estado, adelantar las funciones de inteligencia y contrainteligencia.	
Ley 1309 de 2009	Se agravan los delitos contra la vida y la integridad personal cometidos frente a los miembros de las organizaciones sindicales.	En lo pertinente modificó la Ley 599 de 2000.

En cuanto al balance de esta normatividad, obsérvese como el mayor volumen de leyes referidas a la seguridad ciudadana se han expedido entre los años 2002 a 2009. En términos generales, la misma ha sido efectiva para luchar contra la criminalidad. A manera de ejemplo, el homicidio pasó de 28.837 casos en el 2002 a 17.717 en el 2009; mientras que el secuestro disminuyó de 1.709 a 213 casos en el mismo período. Así mismo, existen estadísticas favorables en el número de amenazas y de ataques a poblaciones por parte de grupos armados al margen de la ley. Sin embargo, la violencia en general y, en particular, en el sector urbano, está reportando una tendencia al alza vinculada al surgimiento de bandas criminales que han aparecido con posterioridad a la desmovilización de las antiguas autodefensas unidas de Colombia y de nuevos carteles de la droga que prefieren el mercado interno ante los controles del Estado para su envío al exterior¹³.

Estos hechos demuestran que todavía persisten algunos problemas de efectividad del régimen penal (especialmente, en lo referente al *quantum* de las penas y a las reglas para conceder los subrogados y beneficios penales), aunado a la imposibilidad de separar a las autoridades judiciales de la influencia indebida de los actores de violencia¹⁴. Por otra parte, los índices de seguridad de los grupos especialmente vulnerables, como niños y niñas, mujeres, indígenas y campesinos, siguen mostrando una tendencia estable, uniforme y en algunos casos al alza, frente a los registros existentes al momento de adopción de la normatividad expuesta¹⁵.

De otro lado, la expedición permanente de leyes referentes a la seguridad ciudadana, demuestran la necesidad de consolidar una política criminal en el Estado, que permita direccionar la acción de sus agentes en la lucha contra los flagelos que

¹³ Sobre la materia se pueden consultar: Los informes de Human Rights Watch y del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales (previamente citados). Recientemente, mediante el Decreto 2374 de 2010, se creó la Comisión Interinstitucional contra las Bandas y Redes Criminales, dirigida a adoptar medidas urgentes para responder a estas nuevas fuentes de violencia.

¹⁴ <http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/junio/29/01292010.html>

¹⁵ Al respecto se pueden consultar: (i) Las observaciones finales sobre el Tercer Informe periódico remitido por Colombia al Comité de los Derechos del Niño, en este link: http://www.unicef.cu/docs/06_03_02_12_d.pdf; (ii) El estudio presentado por la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, al Relator Especial de la ONU para los derechos de los Pueblos Indígenas de julio de 2009, visible en la siguiente dirección electrónica: http://www.colombiassh.org/reh/IMG/pdf_Informe_de_DDHH_Indigenas_ONIC_al_Relator_ONU.pdf

desde hace muchos años vienen amenazando la tranquilidad de los ciudadanos, como lo son, el secuestro, la extorsión, el homicidio y el tráfico de estupefacientes¹⁶.

De igual manera, la normatividad señalada hay que fortalecerla frente a los graves problemas de articulación social que se presentan en Colombia¹⁷. En este sentido, se encuentra que aunque las leyes responden a la adopción de medidas de tipo punitivo, y es necesario que así sea, deben brindar las herramientas necesarias para solucionar los conflictos sociales que se presentan como consecuencia del actuar delictivo. Este debate se presentó, por ejemplo, en el caso de la atención a la población desplazada en Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional y demás autos expedidos en su desarrollo¹⁸. Al respecto, no sobra recordar que en Colombia existen más de 3.500.000 personas víctimas del delito de desplazamiento forzado, de acuerdo a información del Registro Único de la Población Desplazada, RUPD¹⁹.

Finalmente, en cuanto a los proyectos de ley en marcha, se destaca el Proyecto de Ley No. 011 de 2008 Cámara, «por el cual se expide el Código de Convivencia y de Policía», a través del cual se pretende actualizar la normatividad existente en materia de contravenciones y reinstaurar algunas infracciones existentes en el régimen de las pequeñas causas²⁰.

1.2 A nivel constitucional, la seguridad ciudadana en Colombia es responsabilidad del Presidente de la República, conforme se establece en el artículo 189 de la Constitución Política. De acuerdo con el cual, le corresponde «dirigir la Fuerza Pública y disponer de ella como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República» y «conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo en donde fuere turbado». En el desarrollo de esta atribución, el Presidente de la República se auxilia primordialmente en el Ministerio de Defensa Nacional²¹, en el Ministerio del Interior y de Justicia²² y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS²³. Como órganos consultivos del Gobierno Nacional se encuentran el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana²⁴, el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria²⁵, el Consejo Nacional de Paz²⁶ y el Centro de Coordina-

¹⁶ <http://www.cej.org.co/justiciometros/2331-balance-en-materia-penal-legislatura-2009-2010>

¹⁷ http://www.medicinallegal.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=60

¹⁸ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/providencia.php>

¹⁹ <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20diciembre%20de%202009.htm>

²⁰ Gaceta del Congreso No. 1110 de 2009.

²¹ <http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa>

²² Entre sus funciones, en materia de seguridad ciudadana, se destacan: 1. Diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley, que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional; 2. Fijar, coordinar, apoyar y fomentar una política de Estado eficaz y pronta en materia de justicia, derecho y demás aspectos relacionados; 3. Participar en el diseño y definición de los principios que rigen la política criminal y penitenciaria del Estado, prevención del delito, acciones contra la criminalidad organizada; 4. Formular, coordinar, evaluar y promover las políticas sobre el problema mundial de las drogas ilícitas en lo de su competencia y, finalmente; 5. Cumplir las disposiciones legales en lo relacionado con el Fondo de Seguridad y Convivencia, FONSECON. Fuente: Decreto 200 de 2003 y Decreto 2170 de 2004.

²³ Su principal función consiste en: «1. Producir la inteligencia de Estado que requiere el Gobierno Nacional y formular políticas del sector administrativo en materia de inteligencia para garantizar la seguridad nacional interna y externa del Estado colombiano.» <http://www.das.gov.co/>

²⁴ Su composición y funciones se encuentran en los artículos 15 y 16 de la Ley 62 de 1993.

²⁵ Su composición y funciones se encuentran en la Ley 888 de 2004.

²⁶ Su composición y funciones se encuentran en los artículos 4 a 6 de la Ley 434 de 1998.

ción de Lucha contra los Grupos de Autodefensas Ilegales y demás Grupos Armados al Margen de la Ley²⁷.

Las atribuciones de la Fuerza Pública se ejercen a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional²⁸. La Constitución señala que las Fuerzas Militares están compuestas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y sus funciones se limitan a la «defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional»²⁹; mientras que la Policía Nacional es reconocida como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, cuyo fin primordial «es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes convivan en paz»³⁰. No sobra mencionar que, cuando las circunstancias de orden público lo exijan o en casos de captura, de auxilio a las personas y para impedir la comisión de delitos, las Fuerzas Militares pueden prestar asistencia temporal a la Policía Nacional, de acuerdo a lo previsto en los artículos 86 a 95 del Código Nacional de Policía. Dentro de este contexto, es preciso señalar que el porcentaje de policías por número de habitantes asciende a 354 por cada 100.000 ciudadanos³¹.

Por otra parte, en Colombia existe la Fiscalía General de la Nación, como autoridad de la Rama Judicial³², la cual se encarga de investigar los delitos, calificar los procesos y acusar ante los jueces y tribunales competentes a los presuntos infractores de la ley penal, ya sea de oficio, por denuncia, por querrela o por petición especial³³. La investigación por denuncia se instaura ante alguna de las autoridades competentes, básicamente ante las estaciones de policía o las Unidades de Reacción Inmediata de la Fiscalía, URI³⁴. En Colombia no existen fiscales especializados en seguridad ciudadana, aun cuando sí los hay frente a otros delitos de alto impacto, como ocurre con los fiscales de Derechos Humanos y antiterrorismo³⁵.

Para el desarrollo de la función de investigar los hechos delictivos, el fiscal director de la investigación, le corresponde dirigir, coordinar y controlar las actividades de policía judicial. Esta última se define como: «la función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal»³⁶. De manera permanente, dicha función se ejerce por el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, CTI,

²⁷ Decreto 324 de 2000. Igualmente existen otras instancias de carácter nacional vinculadas a la Presidencia de la República a través de programas especiales, como ocurre con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (Ley 434 de 1998); la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de las Personas y Grupos Alzados en Armas, DAPRE (Decreto 3043 de 2006); el Comité Operativo para la Dejación de las Armas, CODA (Decreto 1385 de 1994 y Decreto 128 de 2003) y la Comisión Intersectorial para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas (Decreto 1262 de 2004).

²⁸ Constitución Política, artículo 216.

²⁹ Constitución Política, artículo 217. Igualmente: <http://www.cgfm.mil.co>

³⁰ Constitución Política, artículo 218. Igualmente: <http://www.policia.gov.co>

³¹ Según el Ministerio de Defensa Nacional existen 159.459 policías para el año 2009 y la población nacional asciende a 44.977.758 personas, según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. En cuanto al perfil de los efectivos y las políticas de coordinación y cooperación que existen en la Policía Nacional, las mismas pueden revisarse en su página Web: <http://www.policia.gov.co>

³² Constitución Política, artículo 116.

³³ Código de Procedimiento Penal, artículos 66 y ss.

³⁴ http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/SERVICIOS_AL_CIUDADANO/Tramites/Denuncia_Penal

³⁵ Adicionalmente, la Fiscalía cuenta con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como establecimiento público adscrito. Véase: <http://www.medicinalegal.gov.co/>

³⁶ Código de Procedimiento Penal, artículo 200.

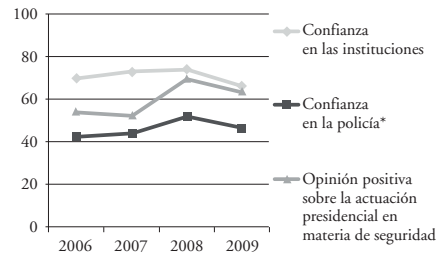
la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, por intermedio de sus funcionarios y dependencias especializadas³⁷.

Por lo demás, los gobernadores y alcaldes son responsables de la seguridad en sus respectivas entidades territoriales, conforme a lo previsto en los artículos 303 y 315-2 del Texto Superior. Es esta materia, actuarán como agentes del Presidente de la República, según lo dispuesto en el artículo 296 de la Constitución Política.

Finalmente, en tiempo de paz o de normalidad constitucional, el poder de policía lo ejerce el Congreso de la República, como único órgano que puede regular y limitar los derechos y las libertades de los ciudadanos, en desarrollo de su potestad de configuración normativa³⁸. En lo referente al control político, si bien el mismo puede desarrollarse por cada una de las Cámaras que integran el Congreso (Senado y Cámara de Representantes), lo cierto es que en cada una de ellas existen las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes, las cuales tienen competencia para examinar los asuntos de defensa nacional y fuerza pública³⁹.

1.3 En relación con este acápite se acompañan varios cuadros y gráficos que ilustran la situación de inseguridad subjetiva en Colombia. Al respecto, se aclara que esta modalidad de inseguridad ha sido objeto de medición, siguiendo una misma metodología, a partir del año 2006. Por lo demás, las estadísticas que existen no provienen de todo el territorio nacional, sino de las ciudades de Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Cúcuta, las cuales representan el 32.95% de la población colombiana⁴⁰. Por último, las mediciones en relación con la seguridad en espacios públicos y las medidas de protección frente a la delincuencia en el hogar, se refieren exclusivamente a la ciudad de Bogotá D.C., al no existir consolidados nacionales.

% Personas con	2006	2007	2008	2009
Confianza en las instituciones ¹	70	73	74	67
Confianza en la policía ²	42	44	52	47
Opinión positiva sobre la actuación presidencial en materia de seguridad ³	53	52	70	64



* La medición de confianza en la policía se apoya en la percepción de su gestión en los delitos que afectan la seguridad ciudadana.

Fuente: 1 y 2: Para los años 2006-2008 la Encuesta Anual de la Fundación Seguridad y Democracia. Para el año 2009 las encuestas de la Cámara de Comercio de Bogotá, Cali y Barranquilla, y Gobernación de Antioquia. **3:** Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramiento.

³⁷ Código de Procedimiento Penal, artículos 201a 203. En el caso de la Policía Nacional, la misma se realiza a través de la Dirección de Investigación Criminal, DIJIN y las Secciones de Investigación Criminal, SIJIN. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_de_Investigacion_Criminal/Documentacion/Volumen%20No.%2050-1/La%20investigacion%20criminal%20y%20el%20esclarecimiento%20de%20un%20hec.pdf

³⁸ Constitución Política, artículo 150.

³⁹ Leyes 3 y 5 de 1992.

⁴⁰ <http://www.dane.gov.co/censo/files/libroCenso2005nacional.pdf>

% Personas con	2006	2007	2008	2009
Percepción de inseguridad	55	51	52	52
Percepción sobre eventual victimización	15	14	14	13

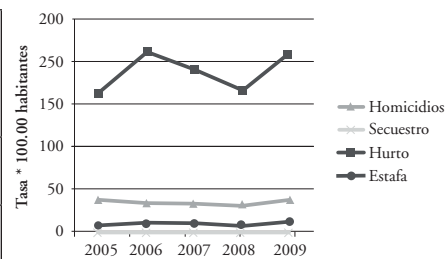
Fuente: Para los años 2006-2008 la Encuesta Anual de la Fundación Seguridad y Democracia. Para el año 2009 se acudió a las encuestas de la Cámara de Comercio de Bogotá, Cali, Cartagena y Barranquilla, y Gobernación de Antioquia.

% Personas con	2006	2007	2008	2009
Percepción de inseguridad en los espacios públicos	49	41	48	58
Medidas para protegerse de la delincuencia en el hogar	50	48	53	57

Fuente: Encuesta de percepción y victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá.

En relación con la inseguridad objetiva, se acompañan varios cuadros y gráficos que ilustran la situación de inseguridad objetiva en Colombia. Al respecto, se aclara que los denominadores de las tasas utilizan las proyecciones poblacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE⁴¹. Adicionalmente, las estadísticas para los años 2007-2009 de los delitos totales, se construyeron a partir de la comparación de varias fuentes, en el entendido que por el cambio de sistema procesal penal se han presentado dificultades en su consolidación. Por último, el delito de hurto en Colombia incluye al robo como una categoría especial de hurto calificado⁴².

Tasa de delitos *100.000 Habitantes	2005	2006	2007	2008	2009
Delitos totales ¹	2.987	2.172	2.068	1.874	2.368
Homicidios ²	40	37	37	34	39
Secuestro ³	2	2	1	1	0
Hurto ⁴	163	211	192	167	209
Estafa ⁵	7	10	10	8	12



Fuente: 1. Estadística Mensual de Casos y de Trámite de Procesos de la Fiscalía General de la Nación. Anuario Estadístico de la Fiscalía General de la Nación 2005-2008. Estadísticas de la Corporación Excelencia en la Justicia. 2. Forensis 2005 — 2009 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). 3-5. Aplicativo SIEDCO de la Dirección de Policía Judicial (DIJIN).

⁴¹ http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=238&Itemid=121

⁴² Tradicionalmente se identifica al robo como un delito contra el patrimonio económico que conlleva el uso de violencia contra las personas. Su tipificación se encuentra en el artículo 240 de la Ley 599 de 2000.

Homicidios por edad/sexo	2005			2006			2007			2008			2009		
	F	M	SD	F	M	SD	F	M	SD	F	M	SD	F	M	SD
0 a 4	30	27	2	35	36	3	28	35	8	35	69		25	38	0
5 a 9	18	16	0	15	24	0	18	20	0	12	13		15	25	0
10 a 14	28	64	0	32	77	0	27	76	0	38	90		40	106	0
15 a 17	90	585	0	71	588	0	74	542	1	72	553		104	800	0
18 a 24	318	3.750	0	251	3.424	4	272	3.275	1	261	3.155		334	4.026	0
25 a 34	338	4.733	9	304	4.759	33	351	4.761	6	335	4.380		433	5.591	18
35 a 44	218	2.647	3	227	2.720	22	224	2.812	9	176	2.618		256	3.050	4
45 a 59	130	1.567	0	125	1.609	5	134	1.561	2	141	1.566		207	1.891	6
60 a 69	33	264	0	25	262	0	46	282	1	41	289		39	356	0
70 y mas	23	116	0	25	117	2	20	133	0	28	166		47	153	1
Sin dato*	198	2.121	3	113	1.357	9	13	15	1.571	0	0	1.212	10	96	46
Total	1.424	15.890	17	1.223	14.973	78	1.207	13.512	1.599	1.139	12.899	1.212	1.510	16.132	75

F: Femenino, M: Masculino, SD: Sin dato

* La variable «Sin dato» incluye los homicidios ocurridos en dicho año, los cuales fueron registrados con posterioridad al momento de recopilación estadística de la información. Así mismo describe datos no clasificados.

Fuente: Forensis 2005-2009 INMLCF.

Tasa	2005	2006	2007	2008	2009
Homicidios por arma de fuego, frente al total de homicidios	69.5	71.6	71.4	77.1	78.2

Fuente: Forensis 2005-2009 INMLCF.

Tasa *100.000 Habitantes	2005	2006	2007	2008	2009
Suicidios	4	4	4	4	4
Denuncias por violaciones	6	16	16	15	17

Fuente: Aplicativo SIEDCO de la DIJIN.

Tasa *100.000 Habitantes	2005	2006	2007	2008	2009
Denuncias de hurto de vehículos	44	46	42	44	48
Detenidos por tráfico y posesión de estupefacientes*	186	141	132	120	132

*La información sobre detenidos corresponde a personas capturadas por orden judicial.

Fuente: Aplicativo SIEDCO de la DIJIN.

Cantidad de droga incautada (kg)	2005	2006	2007	2008	2009
Cocaína	74.417	51.567	52.539	119.108	99.483
Marihuana	92.423	89.041	121.461	199.787	182.390
Total	166.840	140.608	174.000	318.895	281.873

Fuente: Aplicativo SIEDCO de la DIJIN.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 El marco general de las obligaciones que le atañen al Gobierno Nacional en materia de seguridad ciudadana fueron descritas en el acápite correspondiente a las instituciones. Allí se especificó cuáles son los organismos que participan en el ejercicio de dichas obligaciones y la forma cómo coordinan y complementan sus atribuciones con otras autoridades públicas. Basta con señalar que en las entidades territoriales, igualmente, existen consejos departamentales, regionales y locales de seguridad; así como comités de orden público⁴³. Por último, en cuanto a los servicios de vigilancia y seguridad privada, los mismos se someten al control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, como organismo adscrito al Ministerio de Defensa Nacional⁴⁴.

⁴³ Decreto 2615 de 1991, modificado por los Decretos 2093 de 2003 y 2170 de 2004.

⁴⁴ Su composición y atribuciones se encuentran en el Decreto 2355 de 2006. Igualmente, se pueden consultar en la siguiente página Web: <http://www.supervigilancia.gov.co/?idcategoria=5233&download=Y>

2.2 Como previamente se explicó, el Presidente de la República es el comandante supremo de la Policía Nacional. Para efectos de su dirección y mando se auxilia en el Ministro de Defensa y en el Director General de la Policía. En el ámbito territorial, los gobernadores y alcaldes, cuentan con el apoyo de los comandantes departamentales y municipales de policía⁴⁵. De acuerdo con la ley, las funciones generales de la Policía Nacional se circunscriben a proteger a todas las personas residentes en Colombia, en el ejercicio de sus libertades públicas y en los derechos que de éstas se derivan. Para tal efecto, se ejercen, de manera permanente, atribuciones de policía judicial respecto de la investigación de delitos y contravenciones; de prevención en seguridad frente a la posible comisión de hechos punibles; y de vigilancia urbana, rural y cívica⁴⁶. En este sentido, según el Manual de Patrullaje Urbano de la Policía Nacional, el turno máximo de vigilancia de un patrullero es de ocho (8) horas por día, aun cuando se puede ampliar, si las necesidades excepcionales del servicio así lo requieren.

La Policía Nacional se organiza en el nivel operativo a través de ocho (8) direcciones⁴⁷. Entre las funciones que cumplen se destacan: (i) Desarrollar la política de seguridad ciudadana, a través de estrategias, planes y programas de gerencia del servicio, prevención, disuasión y control de los delitos y las contravenciones; (ii) Dirigir el funcionamiento de los Escuadrones Móviles de Antidisturbios y Grupos de Operaciones Especiales; (iii) Diseñar estrategias que permitan fortalecer y dinamizar la cobertura del servicio de policía en el sector urbano y rural; y (iv) Coordinar con la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la realización de acciones de supervisión y control sobre los medios y servicios que prestan las empresas del ramo y su vinculación a los programas y planes de seguridad ciudadana. Finalmente, en cuanto a los mecanismos de control externo del cuerpo policial sobresalen los siguientes: 1. Control de gestión, a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, en el que se examina mediante la entrega de informes el cumplimiento del Plan de Acción; 2. Control fiscal, por intermedio de la Contraloría General de la República, en el que se inspecciona el uso correcto de los recursos públicos, y finalmente; 3. Control disciplinario, por parte de la Procuraduría General de la Nación, a través del cual se verifica el ejercicio diligente de la actividad de policía, con sujeción y respeto a los Derechos Humanos. Frente a este último, es oportuno señalar que el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados, goza de poder disciplinario preferente en relación con las oficinas de control interno de la Policía Nacional⁴⁸.

En lo que respecta al manejo y uso de armas por parte de la Policía Nacional existe un manual el cual dispone las siguientes directrices⁴⁹: (i) Las armas de fuego

⁴⁵ Ley 62 de 1993, artículos 9 a 13.

⁴⁶ El Código Nacional de Policía le asigna a la Policía Nacional las siguientes funciones: «proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por los medios y con los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en la ley, en las convenciones y tratados internacionales, en el Reglamento de Policía y en los principios universales del derecho», así como «conservar el orden público interno, para lo cual debe prevenir y eliminar las perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas. Las demás leyes, decretos y resoluciones que rigen la actividad de policía se pueden consultar en el siguiente link: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/normatividad>

⁴⁷ http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones

⁴⁸ Constitución Política, artículo 277-6. Corte Constitucional, Sentencia C-1079 de 2005.

⁴⁹ http://www.policia.edu.co/policia/documentos/doctrina/manuales_de_consulta/La%20transparencia%20y%20el%20buen%20uso%20de%20la%20fuerza.pdf

se utilizarán solamente en circunstancias extremas, en defensa propia o en defensa de otros, en caso de amenaza inminente de muerte o de lesiones graves o para evitar un delito particularmente grave que entrañe un serio peligro para la vida; (ii) igualmente se emplearán para detener o impedir la fuga de quienes estén involucrados en los ilícitos planteados en el punto anterior; y finalmente, (iii) el uso de armas de fuego con la intención de causar la muerte únicamente se permitirá cuando sea estrictamente inevitable para proteger la vida de una persona. En todo caso, siempre se usarán con moderación, esto es, reduciendo al mínimo los daños y las lesiones⁵⁰.

Por otra parte, el Decreto 2535 de 1993 establece que la tenencia y porte de armas por personas naturales y jurídicas se somete a los permisos que el Estado concede con base en la potestad discrecional de la autoridad militar competente. Igualmente en dicho Decreto se consagran reglas para el decomiso, la destrucción e incautación de armas, así como para decretar la pérdida y suspensión de los permisos anteriormente mencionados. En cuanto a los programas de desarme se encuentran: (i) campañas pedagógicas y de comunicación; (ii) recolección o confiscación de armas; (iii) medidas de restricción a su porte y (iv) programas de intercambio que proporcionan dinero o bonos por cada arma entregada⁵¹.

En lo que corresponde al número de casos de corrupción policial, los mismos no han sido cuantificados por la justicia ordinaria, sino exclusivamente por la justicia penal militar⁵², frente a la cual se encuentran 1.286 casos reportados entre los años 2005 a 2009 referentes a los delitos de peculado y de concusión⁵³. En cuanto a la información estadística referente al desempeño de la Policía Nacional existen los siguientes datos:

⁵⁰ En cuanto al procedimiento para su uso, el funcionario debe identificarse como policía y advertir claramente su intención de emplear el arma de fuego, así mismo debe dar tiempo suficiente para que quien plantea el peligro tenga en cuenta la advertencia. No es necesario agotar el citado procedimiento, cuando la demora puede provocar la muerte o heridas graves al policía o a otras personas o resulta evidentemente inútil o inadecuado dadas las circunstancias del caso. Una vez se ha utilizado el arma de fuego, se debe prestar asistencia médica a los heridos, informar a sus familiares, permitir la investigación del incidente y presentar un informe detallado y completo al superior jerárquico. En esta materia, se acoge la Resolución No. 34/169 de las Naciones Unidas.

⁵¹ <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/june/en-colombia-el-desarme-es-clave-para-el-esarrollo.es?lang=es>

⁵² Al respecto, el artículo 221 de la Constitución Política dispone que: «De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. (...)».

⁵³ Ley 522 de 1999, artículos 180 a 183 y Ley 599 de 2000, artículo 404. <http://www.justicia-militar.gov.co>

	2005	2006	2007	2008	2009
Número de capturas* ¹	342.168	270.023	227.999	166.035	198.140
Número de policías muertos en acción ²	189	149	113	85	120
Número de homicidios provocados por intervenciones policiales** ³	32	14	30	34	17
Número de casos por violación de los Derechos Humanos ⁴	386	405	301	242	142
Número de llamadas de emergencia atendidas*** ⁵				1.034.052	1.070.279
Número de incorporación de mujeres en los cuerpos policiales (Porcentaje frente al total) ⁶	336 (2,9)	278 (2,8)	52 (1,0)	589 (4,8)	1097 (10,9)

* La estadística de «número de detenciones» se reemplazó por «número de capturas», pues la detención en Colombia se somete a mandato judicial (CP, art. 28)

** Los datos de homicidios provocados por «intervenciones policiales» corresponden a funcionarios de la Policía Nacional que se encuentran en proceso de investigación por homicidio.

*** Las estadísticas referentes al «número de llamadas de emergencia atendidas» corresponden a los datos consolidados de la ciudad de Bogotá D.C., los cuales se registran a partir de febrero de 2008. No existe un consolidado nacional.

Fuente: 1. a 3. Aplicativo SIEDCO de la DIJIN. 4. Sistema de Información Jurídica (SIJUR). 5. Centro Automático de Despacho de la Policía Metropolitana de Bogotá. 6. Dirección de Incorporación de la Policía Nacional.

2.3 Los cuerpos de seguridad que contribuyen al desarrollo de las funciones de la Policía Nacional son: (i) El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS⁵⁴ y (ii) las Fuerzas Militares⁵⁵. Es importante mencionar que la mayoría de las operaciones que desarrolla la Fuerza Pública, vinculadas con la preservación de la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público, tanto por el actuar de grupos subversivos como de bandas criminales, se realizan a través de comandos conjuntos que reúnen a miembros de todas las fuerzas. Son precisamente estos comandos quienes desarrollan políticas especiales de seguridad en la frontera, así como en varias regiones del país⁵⁶.

En materia de indicadores sobre el cumplimiento real de sus funciones⁵⁷, se encuentra que el número de miembros de la Fuerza Pública ha aumentado considerablemente entre los años 2005 y 2009, pasando de 381.525 miembros a 437.548;

⁵⁴ Su composición y funciones pueden examinarse en los Decretos 2872 de 1953, 1717 de 1960 y 2110 de 1992 o en el siguiente link: <http://www.dafp.gov.co/dmdocuments/16%20SECTOR%20SEGURIDAD%201.pdf>.

⁵⁵ Su organización y funciones se pueden consultar en este link: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=16>

⁵⁶ http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/pie-de-fuerza-militar-llego-a-su-techo_4785562-1

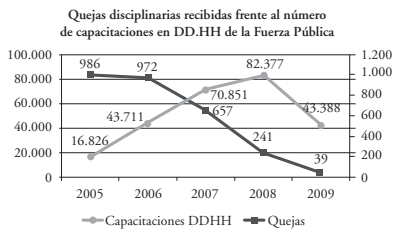
⁵⁷ <http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa?NavigationTarget=navurl://d0bfbf2c9421ed12777c4032ddd6dc1&InitialNodeFirstLevel=true&twindowId=WID1279031231671>

el número de actos de terrorismo en el mismo período pasó de 612 a 486 (en el año 2002 ascendía a 1.645), al igual que existe una reducción en el número de víctimas de minas antipersona pasando de 1.140 en el 2005 a 677 en el 2008. Por su parte, el número de quejas disciplinarias recibidas contra los miembros de la Fuerza Pública, disminuyó progresivamente entre los años 2005 a 2009, como se observa en el gráfico expuesto. Esta misma reducción se halló en las estadísticas referentes al número de quejas disciplinarias frente al número de misiones tácticas de la Fuerza Pública, la cual pasó de 986 quejas por 11.792 misiones en 2005 a 241 quejas por 26.432 misiones en 2008. Un análisis comparativo demuestra que la reducción en el número de quejas se encuentra vinculada al desarrollo de un programa de capacitaciones en DDHH por parte de la Fuerza Pública, como se constata en el gráfico que a continuación se ilustra. Así, se encuentra que:

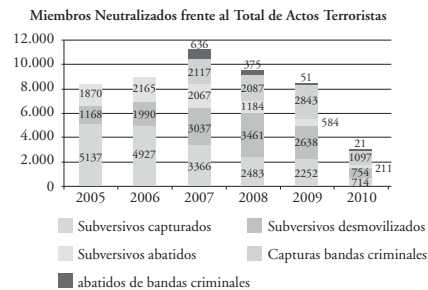
	2005	2006	2007	2008	2009
Número de miembros de la Fuerza Pública*	381.525	406.740	406.278	431.571	437.548
Número de miembros de las Fuerzas Militares	253.135	267.354	270.634	285.700	285.189
Número de denuncias presentadas frente al comportamiento de miembros de la Fuerza Pública	986	972	657	241	39

* Los miembros de la Fuerza Pública incluyen Fuerzas Militares y Policía Nacional. Adicionalmente el número de denuncias para el año 2009 sólo incluye el período de enero a julio.

Fuente: Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) del Ministerio de Defensa Nacional.



Fuente: PCSD del Ministerio de Defensa Nacional.



Fuente: PCSD del Ministerio de Defensa Nacional.

En cuanto al número de miembros abatidos, desmovilizados y capturados de los grupos subversivos y bandas criminales, exteriorizado en la gráfica anteriormente expuesta, se encuentra que entre los años 2005 y 2009 existe una disminución significativa en el número de muertes y capturas de los miembros de los grupos subversivos frente al aumento del número de miembros desmovilizados de dichas organizaciones⁵⁸. Sin embargo, obsérvese como, entre los años 2007 y 2009, como

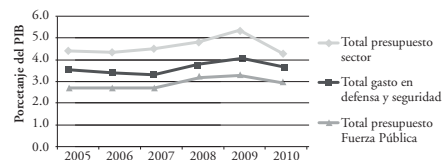
⁵⁸ En los grupos subversivos se incluyen los siguientes: Las FARC, el ELN, las AUI (Autodefensas Unidas Ilegales) y las disidencias de dichos grupos.

consecuencia de las deficiencias en los procesos de desmovilización, surgió el problema de las bandas criminales, el cual se refleja en el número de capturas y miembros abatidos de dichos grupos⁵⁹. Finalmente, es preciso señalar que en el año 2008 se cuestionaron algunos de los resultados de la política de seguridad, a raíz de la presunta responsabilidad de ciertos miembros de la Fuerza Pública en casos de ejecuciones extrajudiciales que son materia de investigación. Sin embargo, como se relata en el Informe de las Naciones Unidas del pasado 31 de marzo de 2010, no existe todavía un dato exacto de las mismas⁶⁰.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, incluye en el Tomo I, un acápite destinado a la defensa y seguridad democrática, cuyo objetivo es: «reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común»⁶¹. Esta política se funda en tres pilares: (i) La protección de los derechos de todos los ciudadanos; (ii) la protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas; y (iii) la solidaridad y cooperación de toda la ciudadanía. En la política de seguridad no sólo se adoptan medidas para luchar contra las amenazas que alteran la estabilidad institucional, como lo son, el terrorismo, el secuestro, la extorsión y el tráfico de drogas, sino que también se incluyen múltiples temáticas relacionadas con la convivencia y seguridad ciudadana, en aspectos como la violencia intrafamiliar, el homicidio, el hurto, la convivencia y la criminalidad juvenil. En cuanto a su correlación con otros planes, el artículo 339 de la Constitución Política señala que los planes que se expidan por las entidades territoriales, tienen que ser concertados con el Gobierno Nacional.

En lo concerniente a la participación en el PIB de las políticas de seguridad, se encuentra el gráfico anteriormente expuesto, en el cual se muestra el total del presupuesto destinado a la seguridad, el total a cargo de la Fuerza Pública y el gasto en defensa y seguridad nacional entre los años 2005 a 2009⁶².



⁵⁹ Con anterioridad se señalaron las fuentes internacionales y gubernamentales que explican el surgimiento de las bandas criminales en Colombia. La Policía Nacional reconoce, entre otras, las siguientes: El Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (ERPAC), Los Rastrojos, la Banda Criminal Urabá, la Banda Criminal Renacer, la Banda Criminal Los Machos y la Banda Criminal Los Paisas.

⁶⁰ Textualmente se dice que: «Todavía no hay claridad sobre el número exacto de homicidios. Un grupo de la sociedad civil ha registrado al menos 995 denuncias (...). Otro grupo registró 2.276 víctimas de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas cometidas por agentes del Estado (...). El Ministerio de Defensa afirmó que había 1.391 casos de homicidios presuntamente atribuidos a miembros de las fuerzas de seguridad nacionales, aunque no [proporcionó estadísticas acerca de cuántos] consideraba ilegales».

⁶¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2003, p.12.

⁶² Logros de la política de consolidación de la seguridad democrática (PCSD) del Ministerio de Defensa Nacional, Abril de 2010.

Finalmente, frente a los componentes específicos del Plan Nacional de Desarrollo, cuya participación social en la elaboración, implementación y control se rigen por lo expuesto en los artículos 339 a 344 de la Constitución Política y por la Ley 152 de 1994; se encuentran varias medidas puntuales en materia de prevención, cooperación internacional, formación de cuerpos de seguridad, lucha contra la corrupción y atención y reparación a las víctimas. Este conjunto de políticas se someten, de acuerdo con lo expuesto en el propio Plan, al cumplimiento de la regulación existente en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario⁶³. En todo caso, es necesario aclarar que el gobierno electo de Colombia debe proponer un nuevo plan de desarrollo dentro de los seis (6) meses siguientes al inicio del respectivo período presidencial, esto es, a partir del próximo 7 de agosto de 2010.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

Aunque, en principio, el derecho a la seguridad se reconoció como un derecho fundamental por conexidad, derivado de la protección de otros derechos fundamentales como la vida y la integridad (Sentencias SU-476 de 1997 y T-198 de 2002); los pronunciamientos recientes de la Corte Constitucional consideran que el derecho a la seguridad, es en realidad un derecho autónomo de naturaleza fundamental y, en ciertos casos, de carácter colectivo, cuyo origen subyace en la lectura sistemática de varias disposiciones constitucionales y en la aplicación del bloque de constitucionalidad *stricto sensu*⁶⁴.

En relación con la verdad en materia de seguridad ciudadana, la misma ha sido reconocida como uno de los derechos esenciales de las víctimas, a la par de la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. De acuerdo con la Corte Cons-

⁶³ <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=LNQRfw1bAXo%3d&tabid=65>

⁶⁴ En este sentido, expresamente se ha dicho que: «se observa que la seguridad es un derecho colectivo cuya protección puede ser solicitada mediante las acciones populares cuando quiera que este complejo de condiciones sociales que condicionan la vida en sociedad se vea afectado de manera tal que se produzca una alteración de un bien colectivo, tal como ocurre en atentados contra el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas (...) [No obstante] es preciso tener en cuenta que la seguridad personal es un verdadero derecho fundamental, razón por la cual los ciudadanos pueden demandar protección del Estado cuando quiera que su integridad personal, afectiva o emocional se vea amenazada y no exista ningún título legítimo que justifique el riesgo aludido. // Como ocurre con el resto de derechos fundamentales, el contenido objeto de protección exigible por parte del titular puede desagregarse en tres conjuntos (...): (i) en primer lugar, encontramos el deber de **respeto**, en virtud del cual la organización estatal se encuentra llamada a abstenerse de incurrir en actividades que amenacen o lesionen la integridad personal. En consecuencia, los agentes estatales no pueden cometer detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, [etc.] (ii) En segundo término, se halla la obligación de **protección**, bajo cuyo influjo el Estado debe adelantar las actuaciones que sean necesarias para proteger a los ciudadanos de sufrir lesiones provenientes de particulares. (...) (iii) Para terminar, se observa un último conjunto de deberes en los cuales resalta con notoriedad una obligación de carácter positivo en cabeza del Estado. En este caso se trata de la constatación de amenazas particulares que justifican la adopción de medidas especiales y, en consecuencia, hacen exigible el deber (...) consistente en brindar protección a la seguridad personal (...). Estos deberes se agrupan bajo el rótulo de obligaciones de **garantía**, las cuales, (...), suponen el ofrecimiento de prestaciones efectivas por parte del Estado (...). Corte Constitucional, Sentencia T-1101 de 2008. No sobra recordar que la seguridad personal como derecho fundamental es susceptible de protección a través de la acción de tutela. Constitución Política, artículo 86.

titucional, el derecho a la verdad se define como la garantía de las víctimas y de la sociedad a conocer «realmente los hechos constitutivos de una infracción penal, esto es, de buscar la plena coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real. En ejercicio de esta atribución, las víctimas o perjudicados se encuentran legitimados no sólo para conocer la naturaleza del ilícito, sino también las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos y los responsables de tales comportamientos»⁶⁵. Este derecho tiene una dimensión colectiva y otra individual⁶⁶. En cuanto a la dimensión colectiva su finalidad apunta a salvaguardar la memoria colectiva, otorgando al Estado la oportunidad de adoptar medidas para que los hechos no se repitan y pueda prevenirlos en el futuro⁶⁷; y en lo que respecta a la dimensión individual, estableciendo fundamentalmente un recurso judicial efectivo para que las víctimas puedan esclarecer los hechos y juzgar a los responsables⁶⁸.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

El derecho de acceso a la justicia ha sido considerado por la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental⁶⁹. Dicha connotación no implica que para su ejercicio se prescindiera del cumplimiento de presupuestos de tipo formal, esto es, de exigencias mínimas de trámite que permitan la consolidación de una relación jurídica procesal, dirigida a obtener la reparación del daño, el esclarecimiento de la verdad o el logro de la justicia. Por otra parte, sin perjuicio de las agencias en derecho y de la condena en costas, el cobro de un valor por acceder a la administración de justicia, se consagró recientemente a través de la figura del arancel judicial, previsto en la Ley 1285 de 2009⁷⁰.

En cuanto a las garantías judiciales en materia de seguridad ciudadana, se destacan las siguientes: (i) la posibilidad que tienen las víctimas de una conducta punible de hacerse parte en el desarrollo de un proceso penal y, si es del caso, de obtener la reparación integral de los daños causados mediante el trámite de un incidente⁷¹. Adicionalmente, por fuera del ámbito de competencia de la jurisdicción penal, (ii) existe la alternativa de acudir a un proceso ordinario de responsabilidad extracontractual ante la jurisdicción civil, para que sea ésta la que repare los daños causados a las personas naturales o a sus sucesores y/o a las personas jurídicas directamente afectadas con la conducta punible⁷². Por último, (iii) la Ley 472 de 1998 consagra la denominada acción de grupo, a través de la cual un número de al menos

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-589 de 2005.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006.

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-293 de 1995, C-228 de 2002 y C-454 de 2006.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2002.

⁷⁰ Al respecto, el artículo 3 dispone que: «No podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. Tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de escasos recursos cuando se decreta el amparo de pobreza (...)».

⁷¹ El Código de Procedimiento Penal, en el artículo 132, define a las víctimas como: «las personas naturales o jurídicas y demás sujetos de derechos que individual o colectivamente hayan sufrido algún daño directo o como consecuencia del injusto». Frente al alcance de sus atribuciones se pueden consultar las Sentencias C-228 de 2002, T-589 de 2005 y C-209 de 2007 de la Corte Constitucional.

⁷² Código Civil, artículos 2341 y ss. Código de Procedimiento Civil, artículos 396 y ss.

veinte (20) personas pueden obtener el reconocimiento y pago de una indemnización de perjuicios, siempre que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales a dichas personas.

A la par de estos instrumentos, en Colombia se han reconocido algunas leyes especiales que brindan protección a las víctimas. En este sentido, se encuentran: (i) La Ley 975 de 2005, la cual prevé un conjunto de derechos a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, cuyos miembros se hayan desmovilizado individual o colectivamente⁷³; (ii) la Ley 971 de 2005, por medio de la cual se consagra el mecanismo judicial de la búsqueda urgente como instrumento para localizar a las personas que se presumen han sido objeto del delito de desaparición forzada; (iii) la Ley 387 de 1997, a través de la cual se consagran medidas de protección y estabilización socioeconómica a las víctimas del delito de desplazamiento forzado; (iv) la Ley 985 de 2005, en la que se reconoce un sistema de atención a las víctimas del delito de trata de personas; y finalmente, (v) la Ley 986 de 2005 dirigida a otorgar medidas de protección para las víctimas del delito de secuestro⁷⁴.

Por lo demás, los ciudadanos pueden igualmente acudir en demanda contencioso administrativa, en ejercicio de la acción de reparación directa⁷⁵. Sin embargo, es preciso manifestar que la jurisprudencia actualmente vigente considera que la obligación del Estado de brindar seguridad a los ciudadanos es relativa⁷⁶, por lo que tan sólo, en determinados eventos, la Administración puede resultar responsable del perjuicio sufrido⁷⁷. En cuanto al tipo de indemnización que se reconoce existe, básicamente, responsabilidad por (i) daños patrimoniales vinculados a los conceptos de daño emergente y lucro cesante; (ii) daños morales que se concretan en la aflicción, sufrimiento o tristeza producida como consecuencia del hecho dañino; (iii) daños a la vida de relación, referidos al resarcimiento de los intereses humanos que resultan comprometidos con la conducta dañina, y finalmente; (iv) el recono-

⁷³ El artículo 44 de la Ley 975 de 2005, dispone que: «La reparación de las víctimas de la que trata la presente ley comporta los deberes de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción».

⁷⁴ En Sentencia C-394 de 2007, se extendió sus beneficios a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada.

⁷⁵ Al respecto, el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo establece que: «la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa (...)».

⁷⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 10 de agosto de 2000, expediente 11.585: «No podría pensarse, por lo demás, como lo pretende la parte actora, que el Estado está obligado a responder por los perjuicios causados a los ciudadanos como consecuencia de la realización de cualquier delito. Si bien aquel tiene una función preventiva y sancionadora en relación con los hechos punibles, no puede concluirse, a partir de ello, que sea responsable de su comisión en todos los casos, ya que sólo pueden considerarse imputables a él cuando han tenido por causa la acción o la omisión de uno de sus agentes (...) // Así, es claro que la noción presentada por el recurrente corresponde a un Estado omnipotente y mágico, que no sólo desconoce la realidad colombiana, sino que, sin lugar a dudas, no encuentra sustento en las normas constitucionales y legales que establecen sus funciones».

⁷⁷ La jurisprudencia ha reconocido, por ejemplo, que existe responsabilidad por riesgo excepcional cuando se causa daño a una persona como consecuencia del uso de armas de dotación oficial por parte de la Fuerza Pública. Igualmente existen precedentes en materia de responsabilidad por actos terroristas, en los que la imputabilidad se origina del incumplimiento por parte de la Administración de su deber de protección a los ciudadanos, cuando éstos se encuentran en grave peligro y dadas las circunstancias particulares del caso, hubiesen solicitado protección o debía prestarse espontáneamente (falla en el servicio). La imputabilidad también puede resultar de la creación de un riesgo por parte del Estado, por ejemplo, en aquellos casos en que se causa daño a una persona como consecuencia del ataque a instalaciones del Estado. (riesgo excepcional).

cimiento de medidas simbólicas y conmemorativas cuando se trata de infracciones cometidas frente a Derechos Humanos protegidos en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos⁷⁸.

Por otra parte, en lo referente al proceso penal como garantía de la seguridad ciudadana, en el acápite referente al marco jurídico general se explicaron las reformas introducidas en los últimos cinco (5) años y la forma como opera en la actualidad. En cuanto al rol de la Defensoría del Pueblo en el sistema penal, la misma presta el servicio de defensoría pública, de acuerdo a lo previsto en el artículo 282-4 de la Constitución Política y la Ley 941 de 2005.

Finalmente, en lo concerniente al presupuesto, la Rama Judicial pasó de tener 2.194.638 millones de pesos en el año 2002 a 3.244.520 en el año 2009. Su participación total frente al Presupuesto General de la Nación es de 1.21%. En cuanto al Producto Interno Bruto, PIB, la relación es de 34 centavos por cada 100 pesos⁷⁹. En Colombia, la tasa referente al número de fiscales por cada 100.000 habitantes es de 7.93 y de jueces asciende a 11.72⁸⁰. Los indicadores 2005-2009 referente al sistema penal, se ilustran en la siguiente gráfica⁸¹:

Causas ingresadas al sistema judicial penal	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos totales	271.907	227.115	323.085	310.648	534.759
Egresos totales o causas terminadas	272.671	224.686	319.282	310.704	545.283
Número de decisiones o sentencias proferidas	184.840	120.035	206.513	192.900	194.570
Causas activas o causas que permanecen en inventario	101.480	120.683	129.656	125.089	115.402
Congestión puntual (en número de causas)*		192.000	189.000	128.000	149.000

* La información de «congestión puntual» del año 2005 no fue suministrada.

Fuente: Sistema de Información de la Rama Judicial (SIERJU).

En relación con el porcentaje de sentencias ejecutadas y delitos investigados, se encuentran datos recientes de una investigación del Ministerio del Interior elaborada únicamente frente al Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), entre enero de 2005 y mayo de 2008, en la cual se consagran las siguientes cifras: en este período se registraron 1.408.101 noticias criminales (100%); se conciliaron 195.291 (13.8%); se desistió de la acción penal en 72.299 (5.6%); se formuló imputación

⁷⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 20 de febrero de 2008, expediente 16.996.

⁷⁹ En términos del Consejo Superior de la Judicatura: «En promedio para los últimos 20 años, de cada 100 pesos del PIB se asignaron para la Rama 35 centavos (0.35%). Sin embargo, para los últimos cinco años, de cada 100 pesos del PIB se asignaron tan sólo 32 centavos (0.32%)». Al respecto, se puede consultar la siguiente página Web: http://www.ramajudicial.gov.co/csj_portal/assets/BOLETIN%20DE%20PRENSA%20013-10.doc

⁸⁰ Fuente: CEJA — Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2008-2009.

⁸¹ Frente a la información que se suministra es preciso aclarar que en Colombia no existen estadísticas consolidadas sobre causas paralizadas y diferidas. Igualmente, existe un problema de congestión judicial, el cual impide que exista concordancia entre el número de causas que ingresan cada año, frente a aquellas que egresan y/o se profieren sentencias.

frente a 87.864 (6.2%); se profirieron 52.350 sentencias (3.7%) (51.059 condenatorias y 1.291 absolutorias) y, finalmente; tan sólo se iniciaron 702 incidentes de reparación integral (0.04%). En el citado estudio referente al SPOA, se encontró igualmente que el porcentaje de impunidad asciende a 30.1% en delitos querellables y 17.9% en delitos no querellables frente a procesos terminados, esto es, en relación con aquellos que se adoptó una decisión con efectos de cosa juzgada⁸²; mientras que frente a los procesos vigentes el riesgo de impunidad asciende a 35.6%⁸³.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

De acuerdo con lo expuesto en los apartados anteriores, en la legislación colombiana se consagra un conjunto de acciones judiciales que les permiten a las víctimas obtener la reparación de sus derechos, en lo referente a los daños de contenido patrimonial, moral y a la vida de relación, así como a través de la adopción de medidas simbólicas o conmemorativas⁸⁴.

En cuanto a las víctimas de hechos violentos originados como consecuencia de la violencia sociopolítica, es preciso señalar que la Ley 418 de 1997 establece medidas de protección en salud, vivienda, crédito, educación y asistencia infantil. Adicionalmente, la Ley 387 de 1997, como ya se señaló, consagra medidas especiales de protección y estabilización socioeconómica a las víctimas del delito de desplazamiento forzado⁸⁵. Finalmente, la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, dispone que la Defensoría del Pueblo es la autoridad encargada de asistir y asesorar en el ejercicio de sus derechos a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, cuyos miembros se hayan desmovilizado individual o colectivamente. En desarrollo de lo anterior, se expidió la Resolución No. 438 de 2007, a través de la cual se creó un procedimiento para la orientación psicojurídica de las víctimas⁸⁶. Desde el punto de vista administrativo, el Gobierno Nacional profirió un decreto con vigencia limitada en el tiempo, dirigido a reparar a las víctimas de la violencia sociopolítica cuya autoría correspondía a los grupos armados organizados al margen de la ley⁸⁷. Finalmente, el Gobierno Nacional, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, publicó en marzo de 2009 un estimativo de las acciones realizadas en materia de atención a las víctimas del conflicto armado⁸⁸.

En lo respecta a la clasificación de las víctimas, en el estudio del Ministerio del Interior referente al SPOA, se encuentra que el grupo humano más vulnerable es

⁸² Se trata de 368.216 noticias criminales que corresponden al 26.1% del total.

⁸³ En este caso se calcula la proporción de tiempo que ha avanzado un proceso sin decisión de fondo con respecto al tiempo límite que tiene el delito para prescribir. Se trata de 1.039.889 noticias criminales que corresponden al 73.9% del total.

⁸⁴ La Ley 288 de 1996 obliga al Estado colombiano a acatar las decisiones de varios organismos internacionales.

⁸⁵ La citada ley se encuentra reglamentada a través de los Decretos 2569 de 2000, 2007 de 2001 y 250 de 2005. Así mismo fue ampliada a través de la Ley 1190 de 2008 y su Decreto Reglamentario 1997 de 2009. En todo caso, frente al problema del desplazamiento es de especial importancia la Sentencia T-025 de 2004, mediante la cual se decretó la existencia de un estado de cosas inconstitucional.

⁸⁶ <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/04/juspa6.pdf>

⁸⁷ Decreto 1290 de 2008.

⁸⁸ http://www.accionsocial.gov.co/documentos/1739_plegable_victimas.pdf

el adulto joven (25-39 años), los cuales fueron víctimas del 32.1% de los delitos cometidos en el período comprendido entre enero de 2005 y mayo de 2008, después del adulto mayor (40-80 años) con el 28.3%, los niños y niñas (0-17 años) con el 24.8% y los jóvenes (18-24) con el 14.8%. No existe una clasificación por sexo. Por último, los delitos de mayor impacto relacionados con la seguridad ciudadana, de acuerdo con la misma fuente, son: hurto (25%), lesiones personales (18.7%), violencia intrafamiliar (6.6%), narcotráfico (4.6%) y homicidio (4.5%).

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 El artículo 43 de la Constitución Política establece que: «la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación». La interpretación armónica de esta disposición con los instrumentos internacionales que existen sobre la materia, especialmente, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); conduce a sostener que una de las expresiones a través de la cuales se incurre en «discriminación», es precisamente la violencia basada en el sexo, en la medida en que supone un atentado contra los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y a la integridad física.

En el campo legislativo existen normas específicas de protección a la mujer y a la familia, entre ellas, se destacan: la Ley 1257 de 2008 «por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres» y la Ley 294 de 1996 referida a prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar⁸⁹. La situación de violencia en la familia, y en especial, en contra de las mujeres, no se presenta como un simple hecho aislado, sino como una tendencia permanente y reiterada, frente a la cual la normatividad vigente ha tenido poca efectividad⁹⁰. Las razones que explican este fenómeno se encuentran: En primer lugar, en considerar este tipo violencia como un asunto de intimidad; en segundo término, en la convicción errada acerca del supuesto dominio del hombre sobre la mujer, lo que explica que el principal agresor siempre sea una persona integrante de la pareja o cercana a la familia; y finalmente, en el poco conocimiento de las víctimas sobre las normas que las protegen.

En el ámbito de la violencia sociopolítica, la situación en Colombia genera inquietud frente a los derechos de la mujer. Así, por ejemplo, se conoce que existen denuncias preocupantes sobre violencia sexual contra mujeres y niñas cometida por los grupos armados al margen de la ley, básicamente a través de la creación de redes de prostitución, de trata de personas y de esclavitud sexual⁹¹. El uso de la violencia sexual como arma de guerra es cada vez más evidente; ésta hace parte de un con-

⁸⁹ Adicionalmente, se pueden consultar las siguientes leyes: Ley 311 de 1996 (Registro Nacional de Protección Familiar), Ley 575 de 2000 (reformas a violencia intrafamiliar), Ley 882 de 2004 (reformas a violencia intrafamiliar), Ley 985 de 2005 (trata de personas y atención a víctimas) y Ley 1236 de 2008 (aumento de penas en delitos contra la integridad sexual).

⁹⁰ Examen final sobre los Informes V y VI presentados por Colombia realizado el 2 de febrero de 2007 por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/COL/CO/6)

⁹¹ Sobre los hechos descritos se puede consultar: Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia del año 2009 (A/RC/13/72, 4 de marzo de 2010), así como los Autos 092 de 2008 y 036 de 2009 de la Corte Constitucional.

junto de prácticas comunes (retención, violación, prostitución y explotación sexual) que se convierten en un símbolo de control a un territorio y a su población. Por lo general, la intimidación y la amenaza directa obligan a las mujeres a guardar silencio y a no denunciar estas prácticas atroces. Por último, no existen estadísticas sobre el número de denuncias realizadas por mujeres y tampoco sobre la tasa de violencia no denunciada a la policía. En cuanto al resto de datos se incorporan los siguientes cuadros:

Tasas de seguridad de Mujeres * 100.000 Habitantes	2005	2006	2007	2008	2009
Homicidio	6,1	5,6	6,0	5,6	6,7
Violencia física	142	147	166	172	212
Violencia sexual	62	66	68	71	79

Tasas de seguridad de la Familia * 100.000 Habitantes	2005	2006	2007	2008	2009
Violencia intrafamiliar	161	168	177	202	209

Fuente: Forensis 2005-2009 INMLCF.

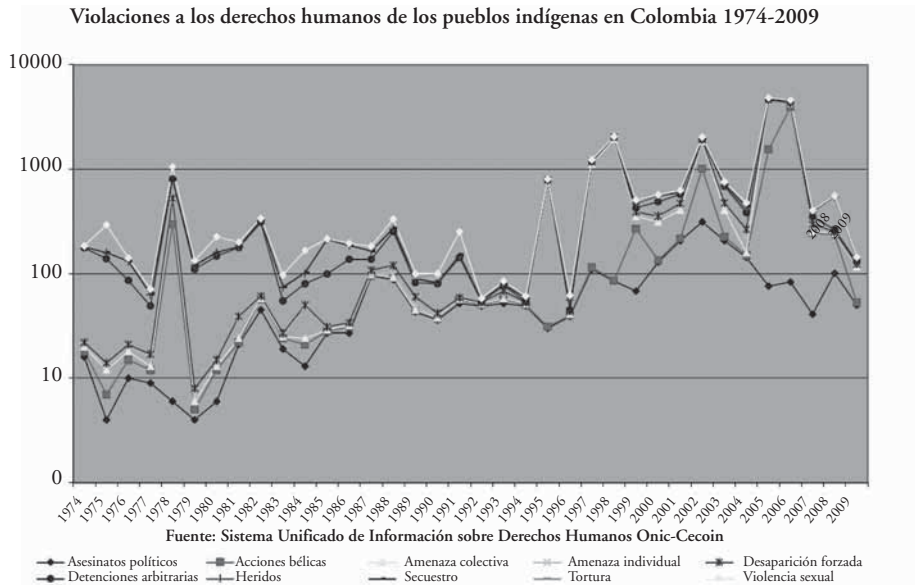
7.2 Frente a los niños y las niñas, el artículo 44 del Texto Superior reconoce el derecho a ser «protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta [y] abuso sexual»; al tiempo que el artículo 45 reconoce que los adolescentes tienen derecho a la protección y a la formación integral. En materia legislativa se destaca la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia)⁹². En cuanto a la problemática general, se encuentra que en Colombia no existe un registro nacional sobre violencia escolar⁹³. En lo referente al sistema de responsabilidad penal, el citado Código establece un régimen especial para adolescentes (implementado a partir del 15 de marzo de 2007), con las siguientes cifras: se han indiciado a 28.849 adolescentes, de los cuales 9.365 han sido condenados, correspondiendo el 91.4% a hombres. Las principales sanciones impuestas son: la libertad asistida (32%) y la imposición de reglas de conducta (26%). Como instituciones especiales se cuenta con la Policía de Infancia y Adolescencia, 586 funcionarios judiciales y 31 centros de servicios judiciales. La tasa de maltrato infantil por cada 100.000 habitantes muestra la siguiente evolución: 119 en el 2005, 125 en el 2006, 71,5 en el 2007, 69 en el 2008 y 90 en el 2009. Finalmente, no existen datos sobre menores atendidos en centros de drogodependencia. No obstante, las estadísticas recientes señalan que al menos 110 mil jóvenes entre los 12 y 17 años, son consumidores habituales de sustancias ilícitas⁹⁴.

⁹² Adicionalmente, se pueden consultar las siguientes leyes: Ley 679 de 2001 (estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores) y Ley 1146 de 2007 (prevención de violencia sexual y atención integral a los niños).

⁹³ El antecedente investigativo más importante fue realizado por el DANE en el año 2006 en la ciudad de Bogotá D.C., el cual arrojó las siguientes cifras: 19.165 adolescentes fueron objeto de hurto en su colegio; 28.712 estudiantes fueron maltratos físicamente por sus compañeros y 4.338 fueron atendidos en hospitales por heridas.

⁹⁴ <http://odc.dne.gov.co/IMG/pdf/20.pdf>

7.3 En Colombia este tema se aborda desde la protección a grupos indígenas, afro-colombianos, raizales y el pueblo rom. Sin embargo, no existen estadísticas oficiales consolidadas referentes a seguridad ciudadana frente a estos grupos. Desde el punto de vista legislativo, tampoco existen normas que otorguen protección especial, aun cuando ésta pueda inferirse de la Constitución Política y de los tratados internacionales que resguardan a esta población. El estudio más representativo sobre violaciones a las comunidades indígenas reporta una tendencia al alza. Se acompaña gráfica que reporta la situación de violación a los Derechos Humanos desde el año 1974⁹⁵.



7.4 La situación de seguridad de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas (LGBT) fue abordada por el Informe Anual 2009 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos previamente citado. En términos generales, los ataques contra esta comunidad aumentaron en las principales ciudades del país, las cifras que existen no corresponden a datos oficiales, sino al trabajo de recolección de una ONG denominada Colombia Diversa, la cual, a manera de ejemplo, señala que en el período 2006 a 2007 se registró la muerte violenta (muertes por prejuicio) de 67 personas LGBT en todo el país, especialmente, de travestís vinculados con el ejercicio de la prostitución⁹⁶.

8. FUENTES EN INTERNET

Las fuentes se suministraron como nota al pie de página en el presente documento.

⁹⁵ http://www.colombiassh.org/reh/IMG/pdf_Informe_de_DDHH_Indigenas__ONIC_al_Relator_ONU.pdf.

⁹⁶ <http://www.colombiadiversa.com/>

4. COSTA RICA*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En la Constitución Política existen alusiones directas a la Seguridad Ciudadana, enmarcadas en la definición y asignación de funciones constitucionales al Estado. Por ejemplo, en su artículo 12, al abolir el ejército como institución permanente, dispone la creación de cuerpos policiales con el fin de vigilar y conservar el orden público, los cuales conforman la denominada Fuerza Pública. En esta misma línea, el artículo 140 que regula las funciones constitucionales del Poder Ejecutivo, dispone en sus incisos seis y 16 como una de sus funciones el mantenimiento del orden y la tranquilidad de la Nación, el resguardo de las libertades públicas y la disposición de la Fuerza Pública para preservar el orden, la defensa y la seguridad de la Nación.

Las disposiciones constitucionales en la materia se han visto reforzadas con la suscripción de diversos instrumentos de Derecho Internacional en materia de Seguridad Ciudadana, cuyos contenidos tienen rango constitucional independientemente de la naturaleza del instrumento o ratificación en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política. A continuación se realizará una enumeración no exhaustiva con respecto a los principales instrumentos internacionales:

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ley 4534 del 23 de febrero de 1970.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Ley 8083 del siete de febrero de 2001.

* **Abreviaturas:** ACNUR= Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; DHR= Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica; FLACSO= Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; MSP= Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica; OIM= Organización Internacional para las Migraciones; PNUD= Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad. Ley 8717 del 13 de febrero de 2009.
- Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Ley 6968 del dos de octubre de 1984
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. «Convención Belem do Pará». Ley 7499 del dos de mayo de 1995.
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la delincuencia juvenil —Directrices de RIAD—. La Habana. 1990.
- Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores. Ley 8071 de 14 de febrero de 2001.
- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder. Resolución 40/34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 29 de octubre de 1985.
- Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.
- Directrices para la aplicación efectiva del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Consejo Económico y Social de la ONU. Resolución 1989/61.
- Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente del siete de setiembre de 1990-
- Tratado Centroamericano sobre recuperación y devolución de vehículos hurtados, robados, apropiados o retenidos ilícita o indebidamente. Ley 7697 del tres de octubre de 1997.
- Convención Interamericana sobre asistencia mutua en materia penal. Adoptada por la Organización de Estados Americanos el 23 de mayo de 1992. Pendiente de aprobación legislativa.
- Convención Interamericana contra el terrorismo. Ley 8446 del 24 de mayo de 2005.
- Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo. Ley 8080 del 14 de febrero de 2001
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Ley 8302 del 12 de setiembre de 2002
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Ley 8315 del 26 de octubre de 2002.
- Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Ley 8042 del primero de noviembre del 2000.
- Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Ley 7198 del 25 de setiembre de 1990.
- Convención para prevenir y sancionar actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional. Ley 5295 del nueve de agosto de 1973.
- Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV), del dos de diciembre de 1949

- Convención Interamericana sobre extradición. Ley 7953 del 21 de diciembre de 1999.
- Convenio Centroamericano para la prevención y represión de los delitos de lavado de dinero y activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. Pendiente de Aprobación.
- Convenio constitutivo de la Convención Centroamericana permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Pendiente de aprobación.

En relación con la legislación nacional, por un lado se tiene la regulación propiamente penal contenida en el Código Penal, el Código Procesal Penal, Ley de Justicia Penal Juvenil y leyes penales específicas; por el otro, la normativa relacionada con las potestades administrativas en la materia, que incluye tanto la regulación de la función policial como la participación de diversas entidades de naturaleza administrativa en aspectos concretos de la seguridad ciudadana. En el caso de la normativa penal, en los últimos años ha sufrido numerosas reformas. El objeto de estas reformas ha sido la incorporación de nuevos tipos penales o la reforma a los ya existentes, así como la modificación en los procedimientos de investigación y juzgamiento de determinados delitos con el fin de ajustar la normativa nacional a las nuevas obligaciones internacionales asumidas por el Estado. Este es el caso de las reformas realizadas a ambas normas para la modificación del articulado y el procedimiento en materia de terrorismo, delitos contra la humanidad y de jurisdicción universal, trata y tráfico de personas, crimen organizado, entre otras. El segundo de los objetivos buscados ha sido el fortalecimiento de las acciones estatales en materia de seguridad ciudadana a través del aumento cuantitativo de las acciones penales o modificaciones en el procedimiento penal para favorecer la condena (procedimiento de flagrancia); así como el fortalecimiento de potestades policiales en materia penal y de seguridad ciudadana en general.

En cuanto a la legislación que regula las facultades de la policía administrativa o Fuerza Pública, los diversos cuerpos cuentan con una norma única, la ley 7410 denominada Ley General de Policía; la cual regula los principios y obligaciones generales y específicas de los cuerpos policiales que conforman la Fuerza Pública; así como su régimen laboral, incluyendo la materia disciplinaria, capacitación y escala de ascensos. Junto con esta ley, existen diversas leyes penales especiales que, junto con la creación de tipos penales, regula controles de naturaleza administrativa con respecto a determinadas actividades. Este es el caso de la ley 8204 denominada Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento del terrorismo.

1.2 El artículo 153 de la Constitución Política dispone como función del Poder Judicial la función de dirimir en forma definitiva los conflictos entre las personas. En el caso de la materia penal, el Poder Judicial reúne diversos órganos que participan en las acciones del Estado en materia de Seguridad Ciudadana. A nivel de los Altos Tribunales, la Sala Constitucional tiene como una de sus funciones propias el conocimiento de los recursos de habeas corpus y de amparo. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por su parte, conoce sobre los recursos de casación y revisión de las sentencias de dictadas por los tribunales de juicio colegiados en materia penal, siendo el órgano jurisdiccional que sienta la jurisprudencia en esta. Sobre las sentencias dictadas por los Juzgados Penales o Mixtos o los tribunales de juicio conformados por una sola persona y otros conflictos durante la etapa inter-

media del proceso penal, el recurso de casación es conocido por el Tribunal de Casación Penal. En relación con el recurso de casación como único recurso frente a la sentencia penal, se debe indicar que en los próximos meses entrarán a funcionar en el país los tribunales de apelación en materia penal con el fin de cumplir con la doble instancia en materia penal de conformidad con el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. En cuanto al sistema de tribunales de juicio y juzgados en materia penal, se considera que únicamente es oportuno señalar que entre ellos existe una especialización en materia Penal Juvenil.

El Poder Judicial también alberga otros tres órganos que cumplen una función esencial en materia de seguridad ciudadana. El Ministerio Público es el órgano encargado de requerir ante los tribunales penales la aplicación de la ley, mediante la realización de los actos necesarios y posee un nivel especializado a través de la creación de Fiscalías específicas para determinados delitos o determinadas poblaciones. Como órgano auxiliar del Ministerio Público y de los tribunales penales se encuentra el Organismo de Investigación Judicial como cuerpo policial técnico-judicial. Por último se cuenta con la Defensa Pública que tiene como función brindar la defensa técnica en materia penal, penal juvenil, ejecución de pena y materia agraria y de familia.

En cuanto a la organización administrativa del Ejecutivo, en la función policial participan cinco ministerios con adscripción de cuerpos policiales constitutivos de la Fuerza Pública. En cuanto al mantenimiento general del orden público, prevención del delito y acompañamiento a las comunidades, si bien estas son funciones comunes a la totalidad de la Fuerza Pública por disposición de los artículos 4 y 8 de la Ley General de Policía; los cuerpos policiales más numerosos y principales referente en la población en cuanto a la capacidad del Estado para garantizarles su seguridad son aquellos que se encuentran adscritos al Ministerio de Seguridad Pública a través de la Dirección General de la Fuerza Pública. Los otros tres Ministerios a los que se encuentran adscritos otros cuerpos policiales de la Fuerza Pública son el Ministerio de la Presidencia con la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, Ministerio de Justicia y Paz con la Policía Penitenciaria, la Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de Gobernación con la Policía Migratoria, el Ministerio de Hacienda con la Policía Fiscal y Ministerio de Obras Públicas y Transportes con la Dirección General de Policía de Tránsito. En cuanto al Ministerio de Justicia y Paz se debe señalar que este también tiene a su cargo la ejecución de programas de prevención de la violencia.

Otros órganos del Ejecutivo que participan en la materia son el Instituto Costarricense sobre Drogas que tiene atribuidas funciones como en el ejercicio de controles administrativos en materia de legitimación de capitales; Instituto Nacional de la Mujer como entidad de la administración central encargada de la protección de los derechos de la mujer; y el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia como órgano adscrito al Ministerio de Salud Pública y responsable estudio, prevención, tratamiento y rehabilitación del alcoholismo y la farmacodependencia, así como la coordinación y aprobación de todos los programas públicos y privados orientados a estos fines. Estas instituciones junto con el Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación y Ministerio de Justicia y Paz conforma el sector de seguridad ciudadana y prevención del delito y en forma coordinada deben ejecutar las acciones estratégicas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo.

Todos los cuerpos policiales que conforman la Fuerza Pública actúan a nivel nacional, con la salvedad de la Policía de Fronteras que también se encuentra bajo el mando de la Dirección General de la Fuerza Pública. En cuanto a su sectorización,

existe un proceso de especialización mediante la Policía escolar y de la niñez, comunitaria y comercial y la policía turística.

En el ámbito de lo local, existe un proceso de creación de policías a nivel municipal, no obstante este no se encuentra generalizado en todos los municipios del país.

En la actualidad y desde el año 2007, existe en la Asamblea Legislativa una comisión especial que conoce de los numerosos proyectos de ley que existen actualmente en corriente legislativa sobre el tema.

1.3 Para el año 2007, el porcentaje de percepción de inseguridad promedio en la población era del 33,4%, con un 33,3% en el caso de los hombres y un 33,4% en el de las mujeres y presentando un porcentaje de inseguridad en materia patrimonial del 45,3%, con respecto a su integridad física del 33,4%, emocional del 31,3% y sexual del 23,4%. Con respecto a la percepción de inseguridad según la pertenencia a un determinado grupo social, la percepción de inseguridad es superior en el caso de los estratos altos ingresos de la sociedad (35,2%), seguido por los de ingreso medio (34,7) y bajo (30,5).

De conformidad con las estadísticas de la Corte Suprema de Justicia, la tasa de delito por cada 100 habitantes para el año 2008 fue de 261,3 por cada 100.000 habitantes, con una tasa de muertes por homicidio de 11,7 y por armas de fuego del 7,74. La tasa de suicidios para el mismo año fue de 6,74. En cuanto a delitos específicos, la tasa de los delitos sexuales fue de 124,0, los delitos relacionados con la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento del terrorismo fue de 14,34 y de los delitos contra la propiedad en general fue del 31.1.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 A raíz de la abolición del ejército como institución permanente y con la salvedad de la función jurisdiccional, en el país las funciones en materia de Seguridad Ciudadana se atribuyen al Ejecutivo y estas se enmarcan en el ejercicio de actividad administrativa. En cuanto a su regulación, no cuentan con una norma única sino que su regulación es dispersa según la competencia de cada uno de los órganos del Ejecutivo que participan. Dentro de estos, el que posee las principales funciones en la materia es el Ministerio de Seguridad Pública, principalmente a raíz de la práctica de los últimos gobiernos de unificar este Ministerio con el Ministerio de Gobernación y Policía con el nombramiento de un único ministro para ambas carteras. Con independencia del ejercicio de la función policial, la legislación también le atribuye a este Ministerio otras funciones de naturaleza administrativa que tiene una incidencia directa en la materia de Seguridad Ciudadana. Este es el caso del control del armamento en el país, sea este privado como público. En efecto, la Ley de Armas y Explosivos crea como dependencia del Ministerio de Seguridad Pública la Dirección General de Armamento, el cual a su vez está conformado por el Departamento de Control de Armas y Explosivos, Arsenal Nacional y el Departamento de Registro de Armas. El Departamento es el encargado de otorgar los permisos de venta, importación, exportación, inscripción y portación de armas permitidas, así como de los permisos de venta, fabricación, importación y exportación de explosivos permitidos, aditamentos y materias primas para fabricar explo-

sivos. Igualmente es el responsable de levantar y mantener actualizados los registros de armas permitidas a los particulares. El Arsenal Nacional, por su parte, es el órgano encargado de la custodia del armamento del Estado y su mantenimiento y reparación, a sí como su entrega a los cuerpos policiales y control sobre estas. Por último, el Departamento de Registro de Armas es el encargado del mantener el registro y realizar un inventario permanente y detallados de las armas, municiones, aditamentos y demás accesorios propiedad del Estado.

Dentro de los órganos que legalmente se encuentran adscritos al Ministerio de Gobernación y Policía se encuentra la Dirección General de Migración y Extranjería, la cual participa en las acciones estatales en materia de Seguridad Ciudadana, en especial en materia de trata y tráfico de personas y la prevención en el ingreso al país o la cancelación de los permisos de residencia a personas extranjeras que hayan cometido delitos sexuales en perjuicio de personas menores de edad.

Por su parte, la Ley de Servicios de Seguridad Privada crea la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada como órgano encargado de llevar un registro de las personas físicas o jurídicas que presten servicios de seguridad, así como de supervisarlas e imponerles las sanciones administrativas.

Otro de los ministerios que participan en el ejercicio de las funciones estatales en materia de Seguridad Ciudadana es el Ministerio de Justicia y Paz. Este Ministerio, a través de la Dirección General de Adaptación Social, se encuentra a cargo del sistema penitenciario nacional. Asimismo, a partir de la reforma realizada a través de la ley 8771, se adscribió como órgano de este Ministerio el Sistema Nacional de Promoción de la Paz Social; el cual está conformado por conformado por: la Dirección General de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana; la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos; la Dirección de Espectáculos Públicos y la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social.

El Instituto sobre Drogas, por su parte, es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de la Presidencia, creado a través de la ley 8204. Este es el órgano encargado de coordinar, diseñar e implementar las políticas, los planes y las estrategias para la prevención del consumo de drogas, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción de los fármacodependientes, y las políticas, los planes y las estrategias contra el tráfico ilícito de drogas, la legitimación de capitales provenientes de narcotráfico, actividades conexas y delitos graves.

2.2 Las funciones generales de los diversos cuerpos policiales que conforman la Fuerza Pública están legalmente al servicio de la comunidad y siempre subordinadas al poder civil, teniendo un carácter eminentemente civilista y preventivo con respecto al delito. Dentro de sus atribuciones generales se encuentra la conservación de orden público constitucional, la prevención de las manifestaciones de delincuencia y actuar auxiliares de las autoridades judiciales en su represión, la protección de la integridad física y patrimonial de los habitantes, la colaboración en la ejecución de las resoluciones administrativas dictadas por las autoridades administrativas, entre otros. Las políticas generales con respecto a la materia policial son dictadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual está conformado por el Presidente/a y los o las titulares del Ministerio la Presidencia, de Seguridad Pública, de Gobernación y de Justicia y Paz.

La Dirección General de Inteligencia y Seguridad Nacional, adscrita al Ministerio de la Presidencia, responde directamente al Presidente de la República o, por delegación, al Ministro de la Presidencia. Tiene como funciones la detección, in-

vestigación, análisis de datos para suministrar al Presidente o al Ministro la información necesaria para prevenir hechos que impliquen riesgo para la independencia o la integridad territorial o pongan en peligro la estabilidad del país y de sus instituciones. Asimismo debe suministrar a las autoridades judiciales información sobre la amenaza o comisión de delitos. Debido a que se considera que es un cuerpo policial de inteligencia, legalmente su participación directa en actuaciones policiales es restringida y requiere de una autorización judicial.

La Unidad Especial de Intervención, por su parte, es un cuerpo policial especializado en operativos de alto riesgo, terrorismo y narcotráfico, además de encargarse de la protección de los miembros de los Supremos Poderes. Se encuentra adscrito al Ministerio de Seguridad Pública y su intervención requiere de la autorización del Presidente/a de la República.

La Guardia Civil y Guardia de Asistencia Rural son las policiales administrativas generales y las más numerosas en número de efectivos. Con respecto a la denominación legal, en la actualidad no se emplea y se consideran un único cuerpo policial que responde, impropriamente, al nombre de Fuerza Pública y como tal se encuentra adscrita al Ministerio de Seguridad Pública. Sus funciones esenciales son asegurar el ejercicio de las garantías constitucionales, la protección del orden constitucional, la seguridad ciudadana, la soberanía nacional y la integridad territorial; la conservación de la tranquilidad y el orden público, velar por la seguridad y la integridad de las personas y los bienes de los habitantes de la República y prevenir y reprimir la comisión de infracciones punibles dentro del territorio nacional.

Los otros cuerpos policiales que conforman la Fuerza Pública son la Policía de Fronteras cuya función general el resguardo del territorio nacional, la Policía encargada del control de drogas no autorizadas y conexas; la Policía de Control Fiscal que tiene como función la protección de los intereses tributarios del Estado; la Policía de Migración para la vigilancia y control de los movimientos migratorios de nacionales y extranjeros en el territorio nacional; la Policía Penitenciaria destinada al control y vigilancia de los centros penitenciarios del país, la Policía de Tránsito para el control y vigilancia del orden público en la vías públicas del país y la Policía Escolar y de la Niñez para la vigilancia y seguridad de los niños, niñas y adolescentes en los centros de educación del país.

Si bien no se trata de un cuerpo policial, se debe señalar que adscrito a la Dirección General de la Fuerza Pública se encuentra la Dirección Policial de Apoyo Legal. Esta tiene como función brindar el apoyo y asesoría legal en sus diversas actuaciones a la Dirección General y a los diversos cuerpos policiales.

2.3 El Organismo de Investigación Judicial es la policía técnica judicial que actúa como auxiliar de los tribunales penales de justicia y del Ministerio Público. Es el único cuerpo policial del país con funciones claramente represivas frente al delito y su organización y atribuciones se encuentran reguladas en la ley 5527, Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial. Tiene como atribuciones la investigación de los delitos de acción pública, ya sea por iniciativa propia, por denuncia o por orden de autoridad competente; impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores; identificar y aprehender preventivamente a los presuntos culpables; y reunir, asegurar y ordenar científicamente las pruebas y demás antecedentes necesarios para la investigación. Su organización consta de una Dirección General y tres departamentos: Departamento de Investigaciones Criminales, Departamento de Medicina Legal y Departamento de Laboratorios de Ciencia Forense.

Los otros cuerpos policiales no incluidos en la Fuerza Pública y que cumplen un papel en las acciones públicas en materia de Seguridad Ciudadana son las policías municipales. En el caso de estos cuerpos policiales, no existen disposiciones legales que regulen su funcionamiento, sino que este ha sido definido a través de numerosas resoluciones de la Sala Constitucional. En la primera de estas, resolución 10134-99 del 23 de diciembre de 1999, señaló:

«Este Tribunal ha venido sosteniendo, en casos concretos de la intervención de la policía municipal del Cantón de San José que es constitucionalmente legítimo su funcionamiento, cuando se trata de velar por la seguridad de las personas y el orden público, como función que se derivaba del antiguo texto del inciso 9), artículo 4, del Código Municipal, que resultaba ser la norma habilitante... En resumen, los Magistrados que votan en mayoría esta sentencia, estiman que la policía municipal, en sí misma, no es inconstitucional, en tanto se destine a atender o cumplir los fines de vigilancia y control de los servicios y bienes comunales y el control acerca del cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones de quienes ejercen el comercio en diversas formas, a través de licencias. Evidentemente, que lo anterior es sin perjuicio de que en el cumplimiento de sus deberes pueda prestar colaboración con los cuerpos policiales legalmente existentes en situaciones calificadas o extraordinarias, así como que también en situaciones de esa naturaleza, ella misma pueda pedir la colaboración de éstos. Finalmente, aunque sin pretensión de agotar el examen de probables situaciones, lo anterior se afirma sin perjuicio de que por virtud de su despliegue en el territorio de su respectivo municipio, esa policía pueda actuar en los casos que permite el artículo 37 constitucional. Entendido así el ámbito de competencia de la policía municipal, cuyo propósito no es el de una fuerza policial encargada de velar por el orden público, en forma abierta e indeterminada, la Sala estima que no hay inconstitucionalidad en su creación.»

Pese a la claridad de la posición inicial de la Sala Constitucional, gradualmente se ha reconocido a los cuerpos policiales municipales funciones destinadas al mantenimiento del orden público y de auxiliares con respecto a la Fuerza Pública y los Tribunales. Con el fin de conciliar el desarrollo de la policía municipal con las disposiciones constitucionales en materia de Seguridad Ciudadana, en la actualidad existen varios proyectos de ley en la corriente legislativa destinados a su regulación.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

El aumento de la inseguridad en el país, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva, así como la diversificación de la actividad delincinencial, ha provocado que los últimos gobiernos establecieran en sus programas de gobierno la materia de Seguridad Ciudadana como uno de sus ejes de acción y tema de atención prioritaria. En general, para la definición de las políticas públicas no se cuenta con mecanismos que garanticen la participación ciudadana. En esta línea, el presente gobierno, que inició su labor el pasado mes de mayo, ha hecho la excepción al emitir el decreto ejecutivo 36021-MSP, mediante el cual se convoca y organiza un proceso de participación ciudadana para la elaboración de una política integral en materia de Seguridad Ciudadana.

Debido a que el actual gobierno asumió el poder hace pocos meses, el presente informe se realizará con base en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2006-2010. En este se establece como una de las grandes metas nacionales la detención de las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la

drogadicción, así como la reversión de la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos. Como meta nacional, se considera que las acciones estatales para su cumplimiento no se encuentran restringidas a ningún ministerio o institución en particular, sino que compete a la totalidad de la Administración pública.

El tema de Seguridad Ciudadana, con el nombre de Seguridad Ciudadana y Violencia, se incluye dentro de los objetivos y desafíos del Eje Social y conforma en sí mismo un sector de conformidad con lo dispuesto en el decreto ejecutivo 34582-MP-PLAN. Como sector está conformado por el Ministerio de Justicia y Paz, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Gobernación y Policía, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Costarricense sobre Drogas, el Consejo de Seguridad Vial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Instituto sobre Alcoholismo y Fármacodependencia.

En materia de prevención, el Plan contemplaba una serie de acciones que tienen como objetivo la prevención de la drogadicción, la atención de las niñas, niños o adolescentes que se encuentran en posición vulnerabilidad mediante programas destinados al desarrollo de oportunidades, capacidades y destrezas para garantizar su inserción social. También se contemplaron acciones preventivas destinadas a garantizar la población migrante su plena incorporación a la sociedad costarricense.

Se estimó como acción estratégica en la materia la creación del Sistema Nacional sobre Violencia y Delito con el fin de contar con información oportuna, actualizada y real que permita tomar decisiones acordes con las necesidades de seguridad del país. También en la línea de fortalecimiento de los controles administrativos, se plantea la modernización de la plataforma tecnológica del Registro Nacional mediante la incorporación de la firma digital en el proceso registral, la regularización del catastro y del registro de bienes inmuebles.

Tal y como se desprende de la meta nacional *supra* citada, el narcotráfico se plantea como las grandes amenazas a la seguridad ciudadana en el país. En consecuencia, en la matriz se cuentan con varias acciones destinadas a su abordaje, ya sean mediante la elaboración y ejecución de proyectos de combate y prevención en el marco del Plan Nacional de Drogas, como el incremento de los operativos policiales realizados en materia de tráfico ilegal de estupefacientes..

En cuanto a las reformas legales, en el Plan se enfoca en el abordaje del narcotráfico, terrorismo y crimen organizado, a través de la modificación de los tipos penales y del procedimiento penal para garantizar la sanción de este tipo de conductas.

En relación con la capacitación de los cuerpos policiales, esta es contemplada en la matriz con miras al aumento de eficiencia y eficacia del accionar policial, sin que se realice mención alguna a la formación en materia de derechos humanos. No obstante, se debe señalar que en Costa Rica, la formación en materia de derechos humanos se constituye en una obligación constitucional del Estado debido a la incorporación al Derecho de la Constitución de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, además de encontrarse expresamente regulada la materia como criterio que debe seguir la Escuela Nacional de Policía, por disposición del artículo 94 Inc. 3 de la ley 7410. En cuanto a los incentivos salariales de la Fuerza Pública, estos cuentan con un contenido legal y por consiguiente no son parte de las políticas estatales.

Por último, se debe indicar que en el país no existe una política propiamente dicha con respecto a la seguridad privada. Lo que se cuenta es con la normativa

contenida en la Ley de Servicios de Seguridad Privada, que supedita la actividad a los controles del Ministerio de Seguridad Pública. En la actualidad existe un total de 842 empresas inscritas ante el Ministerio y 22103 agentes de seguridad privada con carnet vigente.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

Como se indicó al analizarse las disposiciones constitucionales en materia de Seguridad Ciudadana, esta es conceptualizada esencialmente como un bien jurídico y función esencial del Estado, así como un servicio público que este brinda a los y las habitantes del país como presupuesto indispensable para la plena vigencia de las libertades y derechos fundamentales. De esta forma, se puede afirmar que en Costa Rica al hablar de la Seguridad Ciudadana no se está frente a un derecho autónomo, sino que este se analiza siempre en relación con la amenaza o afectación a determinados derechos fundamentales, principalmente a la integridad física o patrimonial y el acceso a una justicia pronta y cumplida en los términos del artículo 41 de la Constitución.

En cuanto al derecho a la verdad en materia de Seguridad Ciudadana, si bien la temática de Seguridad ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional como una de las materias objeto de secreto de estado, este es excepcional y debe ser declarado por el Ejecutivo. Caso contrario es la información que consta en la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, al encontrarse esta amparada a un criterio de confidencialidad por disposición de ley.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

En relación con el acceso a la justicia en materia de Seguridad Ciudadana, las disposiciones jurídicas que regulan el proceso penal han sufrido una serie de modificaciones en las últimas décadas con el fin de garantizar plenamente el acceso a la justicia a la o las personas que se ven afectadas por hechos delictivos.

En cuanto al ejercicio de la acción civil resarcitoria para la indemnización de los daños y perjuicios derivados del hecho punible, están legitimados para ejercerla el damnificado, sus herederos, sus legatarios, la sucesión o por el beneficiario en el caso de pretensiones personales, contra los autores del hecho punible y partícipes en él y, en su caso, contra el civilmente responsable. También se consideran como víctimas a los socios, asociados o miembros, respecto de los delitos que afectan a una persona jurídica, cometidos por quienes la dirigen, administran o controlan; y a las asociaciones, fundaciones y otros entes, en los delitos que afectan intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la agrupación se vincule directamente con esos intereses. En cuanto al patrocinio para el ejercicio de la acción civil resarcitoria, el Código Procesal Penal prevé la posibilidad de que el accionante delegue su ejercicio en el Fiscal responsable de la acción penal o bien, puede contratar un abogado privado que tramite su pretensión.

El Código también regula el supuesto de la acción civil para el cobro del daño social por la afectación de intereses difusos o colectivos distintos a los que pueden ser representados a través de una asociación o fundación, previendo la posibilidad

de que esta acción sea ejercida por la Procuraduría General de la República como representante legal de los intereses del Estado.

En el caso de la responsabilidad civil del Estado por la conducta de sus funcionarios, la responsabilidad civil del Estado es de naturaleza objetiva de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de la Administración Pública, de forma tal que esta sólo requiere para su procedencia la existencia de un nexo entre el daño y el Estado, sea este de causalidad o de ocasión, y comprende tanto los daños por conducta ilegítima como legítima. En el caso de la responsabilidad por conducta legítima, la ley exige que el daño se califique como daño especial, tanto por el pequeño número de afectados como por la afectación a los derechos.

En cuanto a las garantías de la víctima en el proceso penal, en el año 2009 se reformó el artículo 71 del Código Procesal Penal mediante ley No. 8720, transformando el papel tradicional de la víctima y reconocerle amplios derechos que son agrupados bajo los conceptos de derechos de información y trato, derechos de protección y asistencia tanto procesal como extraprocesalmente, y derechos procesales para garantizar una intervención activa en el proceso penal.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

En el año 2009 se refuerza la Oficina de la Atención a la Víctima del Delito del Ministerio Público y se crea el Programa de Protección de Víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal. Como parte de los derechos que asisten a las personas bajo el programa se encuentra el derecho a recibir gratuitamente atención psicológica, psiquiátrica jurídica, social o médica; a que se gestione su ocupación laboral si como parte de las medidas de protección debe separarse de su trabajo habitual; a un seguro por riesgos durante el proceso; a contar con un área separada del imputado durante su comparecencia en el juicio; facilidades migratorias para su salida y residencia en un país extranjero en caso de ser necesario; entre otros. En cuanto al tipo de medidas de protección previstas en la ley, estas abarcan tanto los aspectos procesales como extraprocesales.

Las medidas son aplicadas en sede administrativa frente a la solicitud de intervención interpuesta por la persona interesada, el juez, el fiscal, el defensor, el querrelante, el Organismo de Investigación Judicial o el Ministerio de Seguridad Pública.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 La Ley contra la Violencia Doméstica regula en el país las medidas de protección que proceden en caso de violencia intrafamiliar, las cuales son dictadas por una autoridad judicial y ejecutadas por las autoridades policiales. En el caso de esta ley, el incumplimiento de las medidas de protección se constituye en el delito de desobediencia a la autoridad.

También en relación con la violencia contra la mujer, se emitió la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, ley No. 8589 de 25 de abril de 2007, con la cual se procuró cumplir con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado Costarricense con la suscripción de la Convención para la eliminación de

todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. No obstante, los artículos 22 y 25 fueron declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional mediante resolución N° 15447 del 15 de octubre de 2008, adicionada mediante resolución de la Sala Constitucional N° 7398 del 6 de mayo de 2009. Debido a que la aplicación de ambos artículos implicaba cerca del 70% del total de casos tramitados en virtud de esta Ley, en la actualidad se encuentra en la corriente legislativa un proyecto de ley para su reforma.

7.2 En relación con los niños, niñas y adolescentes, se cuenta con el Código de la Niñez y la Adolescencia en el que se regula en forma detallada los derechos de esta población y las obligaciones del Estado frente a ella. En cuanto a normativa sobre situaciones que afectan en forma específica a los niños, niñas y adolescentes, se cuenta con la Ley contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad, ley 7899.

Asimismo existe normativa específica para los casos de personas menores de edad en conflictos con la ley a través de la Ley de Justicia Penal Juvenil y la Ley de Ejecución de Sanciones Penales Juveniles.

En el ámbito policial, se contempla como parte de la Fuerza Pública la Policía Escolar y de la Niñez como cuerpo policial de la Fuerza Pública, así como programas de atención policial en los centros educativos.

7.3 En materia de Minorías Étnicas, la más significativa en el país por su vulnerabilidad son los diversos pueblos indígenas del país. Con respecto a ellos, no existe una regulación específica en materia de Seguridad Ciudadana, pero si se cuenta con la normativa internacional aprobada por el país (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) y la ley 6172 conocida como Ley Indígena.

En relación con otros grupos no organizados, debe llamarse la atención que la ley 7935 denominada Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, penaliza en su capítulo II la agresión física, sexual, psicológica y patrimonial en perjuicio de la persona adulta mayor.

7.4 En relación con los grupos sexo-género-diversos no existe normativa ni programas o políticas destinadas a satisfacer en forma específica sus requerimientos de seguridad ni estadísticas desagregadas del resto de la población.

8. FUENTES EN INTERNET

Sistema Costarricense de Información Jurídica

<http://www.pgr.go.cr/scij/>

Poder Judicial

<http://www.poder-judicial.go.cr/>

Ministerio Público

<http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/>

Organismo de Investigación Judicial

<http://www.poder-judicial.go.cr/oij/oijinternet.htm>

Ministerio de Planificación y Política Económica

<http://www.mideplan.go.cr/>

Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública

<http://www.msp.go.cr/>

Instituto Costarricense sobre Drogas

<http://www.icd.go.cr/sitio/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos

<http://www.inec.go.cr/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Costa Rica

<http://www.pnud.or.cr/>

Instituto de Estudios Social en Población

<http://www.una.ac.cr/idespo/>

5. ECUADOR*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres 7.2. Seguridad de los Jóvenes 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En el artículo 3.8 se enuncia dentro de los principales deberes del Estado, la obligación de garantizar las condiciones para que los habitantes vivan con seguridad, en paz y sin corrupción. Así, el texto establece: «Son deberes primordiales del Estado: Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.» Respecto a las atribuciones del Ejecutivo, en el numeral 17 del artículo 147, se establece que «Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.»

El literal b) del numeral 3 del artículo 66 hace referencia a la integridad personal, la norma se refiere al hecho de que las personas puedan gozar de una vida sin violencia en lo público, así como en lo privado. Así: «Se reconoce y garantizará a las personas: El derecho a la integridad personal, que incluye: Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad;

* **Abreviaturas:** CEDHU= Comisión Ecuménica de Derechos Humanos; CEPAM= Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer; CP= Constitución de la República de Ecuador; DINAPEN= Dirección Nacional de Policía Especializada para niños niñas y adolescentes; DP= Defensoría del Pueblo de Ecuador; ONG= Organización No Gubernamental; PRIVA= Fundación para la Rehabilitación Integral de Víctimas de Violencia; PSC= Plan de Seguridad Ciudadana; UPC= Unidades de policía comunitaria.

idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.»

La Constitución expone en el artículo 78: «Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación.»

En referencia a la violencia intrafamiliar, sexual y crímenes de odio, el artículo 81 estipula: «La ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección. Se nombrarán fiscales y defensoras o defensores especializados para el tratamiento de estas causas, de acuerdo con la ley».

Parte de la seguridad integral del ciudadano implica la seguridad jurídica, expuesta en el artículo 82: «El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.»

Respecto a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional la Constitución contempla:

- Artículo 158: «Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. ... La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.
- Artículo 163: «La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

El artículo 393 hace referencia directa a la seguridad humana: «El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

1.2 En relación al estado de ratificación de normas internacionales relacionadas con la seguridad ciudadana, y a los informes sobre el país ante los Comités internacionales competentes en materia de seguridad ciudadana y Relatores Especiales, han de destacarse:

- Declaración Universal de Derechos del Hombre. 10 de diciembre de 1948.
- Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas. Ratificado el 15 de julio de 2009.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. 07 de julio de 2006.

- Acuerdo de Cooperación en Materia de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Criminalidad entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Chile. 22 de abril de 2004.
- Decisión No. 552 sobre: Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos. 23 de junio de 2003.
- Convención Interamericana contra el Terrorismo. 03 de junio de 2002.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. 12 de diciembre de 2000.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. 06 de julio de 1999.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belem do Pará». 09 de junio de 1994.
- Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional 02 de febrero de 1971.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Declaración de conocimiento de competencia del Ecuador según Art. 14. 07 de marzo de 1966.

Informes sobre el país ante los Comités internacionales competentes en materia de seguridad ciudadana y Relatores Especiales son los siguientes:

- La Seguridad Pública y Privada en la Comunidad Andina: Ecuador, Colombia y Perú (Daniel Pontón C.) Febrero 2008. Informe de la Organización de Estados Americanos, Secretaría General, Secretaría de Seguridad Multidimensional, Departamento de Seguridad Pública.
- Informe sobre la misión de la Delegación del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los Derechos Humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. La misión estuvo integrado por el Presidente-Relator y un miembro del Grupo, del 28 de agosto al 1° de septiembre de 2006.
- Informe sobre la misión del Profesor Philip Alston, Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales de Naciones Unidas realizada del 5 al 15 de julio de 2010.
- Primer Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas del 12 al 22 de febrero de 2006.
- Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de Naciones Unidas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 24 de abril al 4 de mayo de 2006¹.
- IV Informe Oficial del Ecuador sobre cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, Período 2003-2007, diciembre 2007².

¹ Portal Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, http://cedhu.org/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=55

² Portal Office of the High Commissioner for Human Rights, *IV Informe Oficial del Ecuador sobre cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. Período 2003-2007*, [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/ AdvanceVersions/Ecuador_52_annex.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/Ecuador_52_annex.doc)

Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE): Aprobada por la Comisión Legislativa y Fiscalización de la Asamblea Nacional el 24 de julio de 2009, regula la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia; garantiza el orden público, la convivencia la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas naturales y jurídicas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivo, asegurando la defensa nacional, con la prevención de los riesgos y amenazas de todo orden, mediante un Sistema de Seguridad Pública y del Estado. La referencia específica a la seguridad ciudadana se encuentra en el Título IV artículo 23.

Código Penal y Código de Procedimiento Penal.

Como parte del Programa Nacional de Seguridad, el Decreto Ejecutivo 1107 del 22 de mayo del 2008 publicado en Registro Oficial No.— 354 del 6 de junio de 2008, crea la Unidad de Ejecución Especializada (UEE) con independencia administrativa y financiera que se encarga de la ejecución de las acciones contempladas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

El Acuerdo Ministerial 149 del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, del 5 de agosto de 2008, impulsa la ejecución del Plan de Seguridad Ciudadana.

En relación con la Evolución y reformas en la normativa general:

La Ley de Seguridad Nacional, promulgada en el Registro Oficial No.— 892 del 9 de agosto de 1979 y sus reformas; el Reglamento General a la Ley de Seguridad Nacional, promulgada en Registro Oficial No.— 642 del 14 de marzo de 1991, reformas del artículo 7, letras d) y l); y del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, promulgadas en Registro Oficial No. 4 del 19 de diciembre de 2007, (no contempla seguridad ciudadana) fueron reformadas y derogadas por la LSPE de 2009.

Respecto al Código Penal y Código de Procedimiento Penal, éstos han sido reformados mediante la Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y Código Penal, publicado en Registro Oficial No.— 555, Suplemento del 24 de marzo de 2009. Se evidencia una evolución en la tipificación de los delitos de odio. Igualmente, la Ley Reformatoria al Código Penal evoluciona, tipifica el genocidio y etnocidio.

El Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional (III.1) que tiene el objetivo de fortalecer y modernizar los mecanismos requeridos para garantizar los Derechos Humanos, específicamente en el ámbito de la seguridad ciudadana, en función del concepto de seguridad ciudadana, según el cual la seguridad ciudadana justifica una política de Estado «... destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador»³.

Según la Ley de Seguridad Pública del Estado, el Consejo de Seguridad Pública y del Estado estará conformado por:

- Presidente o Presidenta Constitucional de la República, quien lo presidirá;
- Vicepresidente o Vicepresidenta Constitucional de la República;
- Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional;
- Presidente o Presidenta de la Corte Nacional de Justicia;
- Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad;

³ Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 23. Suplemento del Registro Oficial 035, lunes 28 de septiembre de 2009.

- Ministro o Ministra de Defensa Nacional;
- Ministro o Ministra de Gobierno, Policía y Cultos;
- Ministro o Ministra de Relaciones Exteriores;
- Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas;
- Comandante General de la Policía.⁴

Las competencias de este Consejo de Seguridad Pública y del Estado son: Asesorar y recomendar al Presidente o Presidenta de la República sobre las políticas, planes y estrategias de Estado y sobre sus procedimientos en materia de seguridad pública; y, recomendar al Presidente o Presidenta de la República la adopción de medidas de prevención e intervención en casos de acontecimientos graves o amenazas que afectan o puedan afectar la integridad de los habitantes y del Estado.⁵

El Ministerio de Coordinación de Seguridad se encargará de:

- Preparar el Plan Nacional de Seguridad Integral y propuestas de políticas de seguridad pública del Estado con el aporte mancomunado de otras entidades del Estado y de la ciudadanía para ponerlos en consideración del Presidente de la República y del Consejo de Seguridad Pública del Estado;
- Asesorar técnicamente para el cumplimiento del objeto de la presente ley;
- Realizar seguimiento y evaluación de conformidad con las políticas, planes y proyectos de seguridad pública;
- Coordinar las acciones de los órganos ejecutores de la seguridad pública y del Estado;
- Realizar investigación, estudios y análisis permanentes en materia de seguridad pública y del Estado;
- Coordinar con la Secretaría Nacional de Inteligencia, en función de disponer de una oportuna y fluida información estratégica, para la toma de decisiones en políticas de seguridad del Estado, y ponerla oportunamente en conocimiento del Presidente o Presidenta de la República;
- Sugerir a la Presidenta o Presidente de la República convocar al Consejo de Seguridad Pública y del Estado cuando la situación lo amerite;
- Coordinar la elaboración del Plan y la ejecución de la movilización nacional, cuando circunstancias de crisis o conmoción nacional lo exijan;
- Elaborar estudios e informes de sustento para las recomendaciones que debe hacer el Consejo de Seguridad Pública y del Estado al Presidente o Presidenta de la República sobre los aspectos relativos a sectores estratégicos y zonas de seguridad;
- Actuar como Secretario del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, responsabilizarse de la gestión documental, los archivos y custodia de la información clasificada;
- Mantener informado al Presidente o Presidenta de la República sobre su gestión;
- Coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil para lograr una articulación integral de la defensa nacional, el orden público y la seguridad ciudadana, en los términos establecidos en la Ley.
- Las demás que disponga el Presidente o Presidenta de la República y estas Ley.⁶

⁴ *Ibidem*, artículo 6.

⁵ *Ibidem*, artículo 7.

⁶ *Ibidem*, artículo 10.

Policía Nacional, su misión es:

Brindar servicios de seguridad ciudadana, con calidad y ética, en el marco de la legislación vigente, respetando la dignidad humana, para que todos los actores sociales puedan convivir en paz y ejercer con libertad sus derechos.

Igualmente, como parte de sus objetivos y estrategias, debe: Modernizar y fortalecer la capacidad operativa de las Unidades Policiales para reducir los niveles de inseguridad ciudadana; reestructurar los sistemas operativos policiales, acorde a las demandas ciudadanas e índices delincuenciales; reducir los tiempos de respuesta a los auxilios solicitados por la comunidad; fortalecer la Policía Comunitaria con la participación de las autoridades locales y la comunidad; institucionalizar mecanismos de participación de la comunidad en programas de seguridad ciudadana; incorporar indicadores de gestión a todas las actividades operativas de los servicios policiales; y, estandarizar la aplicación de los procedimientos policiales, fundamentados en la normatividad vigente y difundirlos a nivel nacional.⁷

Entre los principales cuerpos de la seguridad ciudadana se encuentran:

- Policía Nacional del Ecuador,
- Diversos cuerpos de policía municipal, por ejemplo la Policía Metropolitana de Quito, la Policía Metropolitana de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil y la Guardia de Seguridad Ciudadana de la Ilustre Municipalidad de Cuenca, etc. Estos cuerpos no ejercen funciones de brindar seguridad, sino que son coadyuvantes y de apoyo a la Policía Nacional, sobre todo en funciones de mantenimiento de orden público, control de mercados y otros espacios de jurisdicción municipal.

El porcentaje de policías por número de habitantes varía según la provincia. Las siguientes cifras indican los números de habitantes en la provincia respectiva por un policía: Pichincha (220), Carchi (227), Imbabura (464), Esmeraldas (364), Napo (182), Sucumbíos (248), Orellana (335), Santo Domingo de los Tsachilas (360), Chimborazo (594), Tungurahua (509), Bolívar (364), Cotopaxi (632), Pastaza (239), Azuay (548), Loja (507), Cañar (498), Morona Santiago (401), Zamora Chinchipe (236), Guayas (495), El Oro (535), Manabí (600), Los Ríos (481), Galápagos (112) y Santa Elena (492)⁸.

La Policía Nacional, además trabaja en coordinación y cooperación con las Fuerzas Armadas del país, cuando la situación lo amerite: «Se constituirá, además, fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República (...)»⁹. Además, cooperará con «(...) la administración de justicia a través de la Policía Judicial y demás servicios policiales (...)»¹⁰.

Se pueden mencionar las competencias que nacen de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) el artículo 155: «En materia de protección, seguridad y convivencia ciudadanas, la administración municipal deberá, de acuerdo a sus posibi-

⁷ Policía Nacional del Ecuador, Misión, http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/index.php?option=com_content&view=article&id=250&Itemid=264

⁸ Dirección General de Personal de la Policía Nacional, *Distribución de policías al 2010 a nivel nacional*, Oficio recibido el Director General de Personal de la Policía Nacional, 13 de agosto de 2010.

⁹ Ley Orgánica de la Policía Nacional, Registro Oficial No. 368, 24 de julio de 1998, inciso 3 del artículo 2, http://www.dgp-polinal.gov.ec/Personal/php/Leyes/Ley_Organica.pdf

¹⁰ *Ibidem*, letra e) del artículo 4.

lidades, cooperar y coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos, en lo siguiente:

- a) En la formulación de políticas locales sobre protección, seguridad y convivencia ciudadanas;
- b) En la definición de formas de coordinación para la seguridad y convivencia ciudadanas;
- c) En la contribución al financiamiento de la seguridad ciudadana;
- d) En los procesos de evaluación de seguridad y convivencia ciudadana; y,
- e) En la elaboración y ejecución de planes de protección a la población en riesgo.»¹¹

Igualmente, una de las funciones principales del municipio es: «[...] Colaborar y coordinar con la Policía Nacional, la protección, seguridad y convivencia ciudadana [...]»¹² Dentro de las El consejo municipal tiene el deber de «[...] Contribuir a la formulación de políticas de protección, seguridad y convivencia ciudadana, así como a la definición de las normas de coordinación de la municipalidad con la Policía Nacional y otros organismos responsables de acuerdo a las leyes vigentes [...]»¹³

1.3 Según la Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad realizada en el 2008, de una muestra de 8.946 hogares, la percepción de la criminalidad es del 44,40%.¹⁴ De esta misma encuesta se preguntó «Comparado con un año atrás ¿Cómo considera usted el problema de la inseguridad frente al delito en su barrio?» Los resultados fueron: 22,70% menos grave; 43,40% igual de grave; y, 29,90% más grave.¹⁵ Relacionado con la pregunta anterior: «En términos generales ¿Cuán seguro/a se siente caminando solo/a en la noche por su barrio?»; las respuestas fueron: 28,80% nada seguro; 41,10% poco seguro; 19,80% bastante seguro; 6,40% muy seguro; y, 4% no respondió.¹⁶ De la pregunta: «¿Usted considera que hoy la inseguridad respecto al delito es un problema en la ciudad?», los resultados fueron 53% muy importante, 36% bastante importante, 7% poco importante, 1% nada importante y 3% no respondió.¹⁷

Respecto a la seguridad en el hogar, se realizó la pregunta «¿Cuán seguro/a se siente usted cuando está solo/a en su casa?». Las respuestas eran: 13,10% nada seguro; 36,40% poco seguro; 33,20% bastante seguro; 14% muy seguro; y, 3,30% no respondió.¹⁸

De las personas encuestadas, que hablaron de violencia y de inseguridad, el 80,10% habló sobre asaltos y robos y sólo un 9,70% habló sobre homicidios y asesinatos. 1,70% habló de suicidios; 4% sobre violaciones; 0,20% de incendios; 3,60% de peleas callejeras; y, 0,20% de otros.¹⁹

¹¹ Ley Orgánica de Régimen Municipal, Registro Oficial Suplemento 159 del 5 de diciembre de 2005.

¹² *Ibidem*, artículo 14.

¹³ *Ibidem*, numeral 48 del artículo 63.

¹⁴ Plan Seguridad Ciudadana, *Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad 2008*, pp. 47 y 48.

¹⁵ *Ibidem*, p. 49.

¹⁶ *Ibidem*, p. 50.

¹⁷ *Ibidem*, p. 50.

¹⁸ *Ibidem*, p. 50.

¹⁹ *Ibidem*, p. 49.

Esta misma encuesta nos brinda información sobre el porcentaje de personas con confianza en las instituciones de la muestra de 8.946 hogares en el 2008. Las instituciones que gozan de mayor confianza son la iglesia (70,60%); el gobierno nacional (53,60%), siendo esta una opinión buena en comparación con las otras instituciones; y, las fuerzas armadas (53,60%). La que menos goza de confianza es el poder judicial (31,30%). Igualmente, se puede ver que un 41,90% de la muestra confía en la Policía Nacional.²⁰

Según los indicadores delictivos en el ámbito nacional del período entre enero-marzo 2008/2009, realizado por la Dirección Nacional de la Policía Judicial, cantidad de delitos totales fue de 21,675 en el 2008 y 18,914 en el 2009, habiendo una variación de -12,74. De este total, 109 detenidos son por causa de plagio o secuestro personal en el 2008 y 92 del 2009. Hubo 31 detenidos por secuestro *express* en el 2008 y 30 correspondientes al 2009. Se registraron 1067 detenidos por hurto en el 2008 y 432 en el 2009. Igualmente, en el caso de estafa, fueron 587 detenidos en el 2008 y 289 en el 2009²¹.

Basándose en el Análisis Delictual a Nivel Nacional de diciembre de 2009, se puede observar que entre 2008 y 2009, a nivel nacional, la tasa de robo por cada 100.000 habitantes, aumentó en las provincias de Guayas (167,02), Los Ríos (104,01), Sucumbíos (73,79), Orellana (48,35), Pastaza (47,65), Chimborazo (47,45), Cañar (19,44) y Zamora Chinchipe (17,11)²².

En este mismo análisis se realizó un estudio sobre homicidios a nivel nacional. Analizando la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes entre 2008 y 2009 a nivel nacional, esta tasa ha aumentado en las provincias de Esmeraldas (62,40), Morona Santiago (11,83), Carchi (11,18), Bolívar (9,83), Pastaza (8,78), Azuay (7,82), Cotopaxi (5,77), Loja (5,20), Cañar (5,18), Chimborazo (5,05) e Imbabura (4,83).²³

En la Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad 2008, como parte del Plan Seguridad Ciudadana, de 8.946 hogares, el índice de victimización a personas por sexo es de 2,010,205 de hombres y 2,200,743 de mujeres. Igualmente, por edades y con el mismo número de personas encuestadas, el índice de victimización a personas por grupos de edad es el siguiente: De 16 a 24 años de edad, 1,027,837; de 25 a 39 años, 1,314,747; de 40 a 64 años de edad, 1,435,744; y, de 65 años en adelante, 422,734.²⁴

De acuerdo a una investigación realizada por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito en el 2004, el 60% de los homicidios fueron por armas de fuego²⁵.

La Dirección Nacional de la Policía Judicial realizó un cuadro comparativo de denuncias registradas en la Policía Nacional a nivel de la República para el período de enero-marzo 2009. En este estudio, de una tasa por cada 100.000 habitantes, las denuncias y detenidos fueron de 155. En cuanto a la tasa de suicidios por cada

²⁰ *Ibidem*, p. 54.

²¹ Portal de la Policía Nacional del Ecuador, Dirección Nacional de la Policía Judicial, Cuadro comparativo de detenidos registrados en la Policía Judicial a nivel de República según el tipo de delito, período enero-diciembre 2008/2009, http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/index.php?option=com_content&view=article&id=1654&Itemid=1654

²² Análisis Delictual a Nivel Nacional Diciembre 2009, Plan Seguridad Ciudadana, p. 5. http://www.seguridadciudadana.gov.ec/index.php?option=com_content&view=category&id=67&Itemid=90

²³ *Ibidem*, p. 6.

²⁴ *Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad 2008*, Plan Seguridad Ciudadana, p. 23.

²⁵ Portal Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Homicidios, http://www.observatorioseguridaddmq.net/antiores/informe_3/03Hom01A08.htm

100.000 habitantes para este período, este fue de 1. Para la tasa de denuncias por violaciones por cada 100.000 habitantes, el resultado fue de 4.²⁶

La tasa de denuncias de robo de vehículos por cada 100,000 habitantes y de una muestra de 8.946 hogares en el 2008, se ha demostrado de la siguiente forma: Los robos que más se denuncian son los de los accesorios de los vehículos (85,60%), de ahí, los automóviles son los que menos porcentaje de denuncias tienen (87,20%), siendo la razón por la que no denuncian que los policías no hacen nada (78,35% de la muestra opina esto).²⁷

Respecto al tema de droga incautada, según las estadísticas de aprehensiones de drogas a escala nacional de la Dirección Nacional de Antinarcóticos, del período correspondiente a enero-diciembre 2009, la cantidad de marihuana incautada fue de 2.798,98 kilos, y la cantidad de clorhidrato cocaína fue de 63.972,32 kilos.²⁸

Del los detenidos por tráfico y posesión de drogas, la Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado de la Policía Nacional, en el año 2009, hubo 38 personas detenidas por tráfico y procesamiento de drogas.²⁹

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 El artículo 3 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado dicta que: «Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, responsable de la seguridad pública y del Estado con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales». Siendo esto un deber del Estado, es deber del Ejecutivo.

En el ámbito de control, según el artículo 24 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la Secretaría Nacional de Inteligencia, responsable del Sistema Nacional de Inteligencia³⁰, y las máximas autoridades de los órganos ejecutores, rendirán cuentas de su gestión al Ejecutivo cada 3 meses, ejerciendo el mismo Ejecutivo una función de control.

2.2 La Ley Orgánica de la Policía Nacional establece que, en el ámbito específico de la seguridad ciudadana: «Son funciones específicas de la Policía Nacional: (...) a) Mantener la paz, el orden y la seguridad pública; b) Prevenir la comisión de delitos y participar en la investigación de las infracciones comunes utilizando los medios autorizados por la Ley, con el fin de asegurar una convivencia pacífica de los habitantes del territorio nacional; (...) k) Garantizar los derechos de las personas

²⁶ Dirección Nacional de la Policía Nacional, *Cuadro comparativo de denuncias registradas en la Policía Nacional a nivel de la República para el período de enero-marzo 2009 y enero-marzo 2010*, http://www.dnpj.gov.ec/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=42

²⁷ *Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad 2008*, Plan Seguridad Ciudadana, pp. 36.

²⁸ Portal de la Policía Nacional del Ecuador, Dirección Nacional de Antinarcóticos, http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/index.php?option=com_content&view=article&id=1655&Itemid=1655

²⁹ Portal de la Policía Nacional del Ecuador, Ley de Transparencia, Resultados Policiales, Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado, http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/index.php?option=com_content&view=article&id=1660&Itemid=1660

³⁰ *Ibidem*, artículo 13.

y la protección de sus bienes, en especial los del menor, la mujer y la familia en sus bienes fundamentales, consagrados en la Constitución Política de la República, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador (...).

En el Código de Ética Profesional de la Policía Nacional, establece en su literal a) del punto 2 del Capítulo 1: «La Policía Nacional integra la Fuerza Pública cuya misión fundamental es garantizar el orden interno, la paz, la seguridad individual y colectiva. Se constituye en auxiliar de la justicia, su actividad es de naturaleza eminentemente social.» En el punto 3, del mismo capítulo, se establecen las reglas fundamentales que debe seguir un Policía: El inciso 1 establece que el Policía deberá «...respetar y hacer respetar la Ley, servir a la comunidad; proteger a las personas de actos ilegales; respetar y proteger la dignidad humana.» Igualmente, el inciso 2 establece su deber de defender los derechos humanos de todas las personas y que sólo utilizará la fuerza estrictamente cuando fuere necesaria.

En el artículo 5 del mismo Código, se establece que «Cumplirá su servicio con mística profesional y con irrestricta sujeción al ordenamiento jurídico vigente, teniendo siempre presente que la Policía existe para dar eficacia al derecho y garantizar la seguridad pública interna.» De igual forma, el artículo 6 establece que: «El Policía deberá ser un servidor de la comunidad, protector de todas las personas y un profesional responsable. Recordará siempre que la profesión de Policía está al servicio de sus semejantes.»

Igualmente, el artículo 23 dentro del capítulo sobre los «deberes para con el servicio» del Código, dicta que: «Es misión fundamental del Policía proteger el ejercicio de los derechos y libertades, garantizar el orden y la seguridad de los ciudadanos de acuerdo con el mandato Constitucional y demás normas legales y reglamentarias.» En el artículo 29 habla de que los policías deberán inspirar confianza y seguridad en su accionar diario.

En la Ley de Seguridad Pública y del Estado, también encontramos disposiciones para la Policía Nacional. En el artículo 35, cuando se declara un estado de excepción, «el Presidente o Presidenta podrá disponer el empleo de la Policía Nacional, la cual es responsable de mantener el orden público hasta que se haya restablecido». De igual forma, establece que le corresponde a la policía la ejecución de la protección interna y el mantenimiento y control del orden público, para lograr la seguridad ciudadana.³¹ El número de detenciones registradas por la Policía Judicial entre los años 2008 y 2009 es de 40,682³²

Respecto a la recuperación de objetos robados, de vehículos, en el período de enero a marzo de 2010, se recuperaron 1319 vehículos.³³

Respecto del número de hora/agente de patrulla por día a nivel nacional, el personal policial que labora por compañías trabaja 16 horas diarias y el personal policial que labora en la Policía Comunitaria y Grupo Contra Motines trabaja 24 horas diarias³⁴.

³¹ *Ibidem*, letra b), artículo 11.

³² Portal de la Policía Nacional del Ecuador, Dirección Nacional de la Policía Judicial, Cuadro comparativo de detenidos registrados en la Policía Judicial a nivel de República según el tipo de delito, período enero-diciembre 2008-2009, http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/index.php?option=com_content&view=article&id=1654&Itemid=1654

³³ Portal de la Dirección Nacional de la Policía Judicial e Investigaciones Ecuador, Estadística Anual, http://www.dnpj.gov.ec/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=42

³⁴ Dirección General de Personal de la Policía Nacional, *Distribución de policías al 2010 a nivel nacional*, Oficio recibido el Director General de Personal de la Policía Nacional, 13 de agosto de 2010.

Los mecanismos de control externo de los cuerpos policiales son los siguientes: Veeduría en el proceso de selección y reclutamiento para aspirantes a Policías y aspirantes a Cadetes de Policía en coordinación con la Dirección Nacional de Educación y la Dirección General de Personal de la Policía Nacional; control legal; Contraloría General del Estado por medio de exámenes especiales a las operaciones económicas, financieras, administrativas y de gestión administrativa; control del Ministerio de Relaciones Laborales (SENRES), sobre las remuneraciones del personal Policial; y, Comisiones Especiales designadas por el Poder Ejecutivo³⁵.

De la información obtenida de la Dirección General de Personal de la Policía Nacional, el número de personal policial fallecido en actos de servicio corresponde a 282.³⁶

Según el Informe del Profesor Philip Alston, Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, quien realizó una misión a Ecuador del 5 al 15 de julio de 2010, el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos dio una cifra de 27 personas cuyas muertes fueron causadas por la Policía entre 2000 y 2009³⁷. Por otra parte, el Inspector General de la Policía proporcionó otra cifra, 104 personas quienes murieron a causa de actos policiales desde 2005 hasta 2010³⁸. Otra cifra fue proporcionada por una ONG, cuyo nombre no fue especificado en el Informe, de 164 muertes extrajudiciales entre 2000 y 2006³⁹.

La incorporación de las mujeres en los cuerpos policiales es de 1.132 hasta el 2010⁴⁰.

2.3 En el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas tienen la misión de conservar la soberanía nacional; defender la integridad, la unidad e independencia del Estado; así como garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del Estado Social de Derechos⁴¹.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional (o Plan de Seguridad Ciudadana — PSC): «Es el instrumento de inversión que articula los proyectos y acciones del Gobierno Central y de la Policía Nacional responsables primarios de la seguridad y del orden público, elaborado con el fin de fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia y el incremento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador.»⁴² A través de este plan proyecta llevar a cabo

³⁵ Dirección General de Personal de la Policía Nacional, *Distribución de policías al 2010 a nivel nacional*, Oficio recibido el Director General de Personal de la Policía Nacional, 13 de agosto de 2010.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Portal INREDH, *Informe Relator del Profesor Philip Alston, Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Misión a Ecuador del 5-15 de julio de 2010*, http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=351:informe-relator-sobre-ejecuciones-extrajudiciales&catid=74:inredh&Itemid=29

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Dirección General de Personal de la Policía Nacional, *Distribución de policías al 2010 a nivel nacional*, Oficio recibido el Director General de Personal de la Policía Nacional, 13 de agosto de 2010.

⁴¹ Ley Orgánica de la Defensa Nacional, Ley 74, Registro Oficial 4, 19 de enero de 2007.

⁴² Portal Seguridad Ciudadana del gobierno de Ecuador, ¿Qué es el Plan? http://www.seguridadciudadana.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=94

18 proyectos, para lo cual se invertirá un total de \$28,2 millones de dólares⁴³. Para dar un seguimiento a esta inversión, se ha creado la Unidad de Ejecución Especializada (I.1).

Las líneas de intervención del PSC son seis: análisis e investigación (para prevenir y tomar acciones de política pública); prevención y vigilancia; relación Policía, comunidad y servicios (incidir sobre los comportamientos de los ciudadanos para evitar eventos que lleven a situaciones que detrimenten la convivencia pacífica); auxilio y respuesta (medidas para disminuir los efectos de situaciones delictivas y de violencia); formación y especialización de la Policía Nacional; y, bienestar de la Policía (atención de Derechos Humanos, salud y vivienda)⁴⁴.

Para las acciones específicas realizadas en el primer año de ejecución del PSC, 2008, se asignó un presupuesto de USD\$ 170.432.552. Este presupuesto fue destinado a inversiones en equipamiento básico y parque automotor para incrementar las acciones de vigilancia, auxilio y respuesta policial; así como estudios y construcciones realizadas en infraestructura física y tecnológica⁴⁵.

Proyectos realizados y en marcha que se desprenden del PSC son los siguientes, varios de los cuales incluyen la formación de cuerpos de seguridad e investigación:

- Entrega de equipamiento.⁴⁶
- Proyectos en la Dirección de Transparencia: Consiste en la publicación mensual de un boletín estadístico con indicadores de inseguridad desglosados a nivel nacional; determinar los niveles de victimización y la percepción de seguridad en la población mediante la Encuesta de victimización; elaboración de documentos varios.⁴⁷
- Proyectos en la Dirección de Modernización: Selección de 2.600 aspirantes a policías, capacitación en conducción a policías y en levantamiento y mejoramiento de procesos, selección de personal para áreas administrativas.
- Elaboración del borrador del proyecto de la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional.⁴⁸
- Proyectos en la Dirección de Infraestructuras: Consultorías, estudios y entregas de campamentos, centros, destacamentos y un muelle para uso de cuartel; catastro arquitectónico de 1.559 Unidades de Policía Comunitaria (UPC); Construcción de nuevas UPC.⁴⁹

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ *Ibidem*

⁴⁵ Portal Seguridad Ciudadana del Ecuador, Ley de Transparencia, Presupuestos, http://www.seguridadciudadana.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=57

⁴⁶ *Ibidem*, Proyectos, En el largo plazo, http://www.seguridadciudadana.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=115:direccion-de-equipamiento&catid=38:en-el-largo-plazo&Itemid=62

⁴⁷ *Ibidem*, Proyectos, En el largo plazo, Dirección de Transparencia, http://www.seguridadciudadana.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=110:direccion-de-transparencia&catid=38:en-el-largo-plazo&Itemid=62

⁴⁸ *Ibidem*, Proyectos, En el largo plazo, Dirección de Modernización, http://www.seguridadciudadana.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=113:direccion-de-modernizacion&catid=38:en-el-largo-plazo&Itemid=62

⁴⁹ *Ibidem*, Proyectos, En el largo plazo, Dirección de Infraestructura, http://www.seguridadciudadana.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=111:direccion-de-infraestructura&catid=38:en-el-largo-plazo&Itemid=62

- Proyectos en la Dirección de Tecnología: auditoría del sistema informático de la Policía Nacional; compra y entrega de computadoras para el equipamiento tecnológico de las UPC en todo el país.⁵⁰

Las dimensiones de prevención que abarca el PSC son:

- La prevención social en el contexto social urbano.
- La prevención situacional, relacionada con las condiciones del entorno.
- La prevención comunitaria expresada mediante el desarrollo de trabajo conjunto directamente en los barrios, comunidades de base, recintos, etcétera.
- La prevención institucional, que debe desarrollarse en el contexto político-institucional.⁵¹

Se contemplan acciones prioritarias orientadas hacia los jóvenes y mujeres, basándose en el hecho de que la juventud es uno de los grupos más afectados por la violencia y la delincuencia; y que las mujeres son consideradas una de las más vulnerables víctimas de la inseguridad ciudadana a nivel intrafamiliar y fuera de ella.⁵²

Respecto a la educación en seguridad ciudadana, en 2008 se establecieron 15 escuelas piloto en las provincias de Pichincha, Guayas, Tungurahua, Santo Domingo, Esmeraldas, Los Ríos, Manabí, Bolívar, Loja e Imbabura con los siguientes temas: prevención comunitaria del delito, resolución de conflictos y violencia intrafamiliar.⁵³

En relación con la lucha contra la corrupción en cuerpos de seguridad, en este aspecto, la Policía Nacional, dentro de su base legal, se rige por la Ley de Transparencia. En el portal de la Policía Nacional, bajo Ley de Transparencia, al que el público puede tener acceso, se pueden ver los procesos precontractuales, los planes de ejecución, la regulación de procesos internos, el presupuesto anual junto con los gastos financieros y el resumen de las auditorías, entre otros.⁵⁴

Como parte del PSC, se considera la información como fuente para prevenir y tomar acción en cuanto a la formulación de políticas públicas. Por esta razón, se estableció el primer Instituto Nacional de Estudios de Seguridad Ciudadana, al igual que el Observatorio de Seguridad Ciudadana.⁵⁵

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

El derecho a la seguridad ciudadana está reconocido en la Constitución, sin embargo, no existe jurisprudencia en este ámbito.

⁵⁰ *Ibidem*, Proyectos, En el largo plazo, Dirección de Tecnología, http://www.seguridadciudadana.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=114:direccion-de-tecnologia&catid=38:en-el-largo-plazo&Itemid=62

⁵¹ Portal Seguridad Ciudadana del gobierno de Ecuador, http://www.seguridadciudadana.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=94

⁵² *Ibidem*

⁵³ *Ibidem*

⁵⁴ Portal Policía Nacional del Ecuador, Ley de Transparencia, <http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/>

⁵⁵ Portal Seguridad Ciudadana del gobierno de Ecuador, http://www.seguridadciudadana.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=94

De la investigación realizada de la jurisprudencia de las entidades judiciales competentes no se encontró jurisprudencia en el tema del derecho a la seguridad ciudadana como derivado del contenido de otros derechos.

En relación a la Jurisprudencia, la sentencia N° 0001-09-SCN-CC del caso N° 0002-08-CN, de la Corte Constitucional, para el período de transición, se desarrollan los derechos de las víctimas a la luz del derecho a la verdad. En esta sentencia se considera que el derecho a la verdad exige que se haga justicia. Se recurre al Sistema Interamericano de Derechos Humanos para incorporarlo al bloque de constitucionalidad del sistema de justicia del Ecuador. En esta sentencia, se establece la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al derecho a la verdad, donde es derecho de la víctima obtener información del Estado sobre los hechos violatorios de derechos cometidos y en quién recae la responsabilidad, a través de la investigación y juzgamiento respectivos.⁵⁶

5. GARANTÍAS JUDICIALES

En el artículo 75 de la Constitución se establece que: «Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.»

Se hace mención igualmente al derecho a la seguridad jurídica: «El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.»

La Defensoría Pública, su fin es «[...] garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos.»⁵⁷

De la Defensoría del Pueblo, ésta tendrá como funciones: «[...] la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país.»⁵⁸

El Estado ecuatoriano garantiza el debido proceso, como un mecanismo de asegurar procedimientos civiles y administrativos respetuosos de la norma constitucional.

En el artículo 168 de la Constitución, al referirse al acceso a la administración de justicia establece que éste será gratuito. La ley establecerá el régimen de costas procesales.»

El artículo 78 de la Constitución, establece: «Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particu-

⁵⁶ Corte Constitucional para el período de transición, *Sentencia 0001-09-SCN-CC, Caso 0002-08-CN*, 14 de mayo de 2009.

⁵⁷ *Ibidem*, artículo 191.

⁵⁸ *Ibidem*, artículo 215.

larmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales».

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

En relación con la atención a las víctimas, en la Constitución existe una sección especialmente dedicada a víctimas. El artículo 198 de la sección undécima establece lo siguiente: «La Fiscalía General del Estado dirigirá el sistema nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal, para lo cual coordinará la obligatoria participación de las entidades públicas afines a los intereses y objetivos del sistema y articulará la participación de organizaciones de la sociedad civil.

El sistema se regirá por los principios de accesibilidad, responsabilidad, complementariedad, oportunidad, eficacia y eficiencia.»

Igualmente, en el artículo 78 se hace referencia directa a los derechos de las víctimas: «Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales.»

Como institución responsable de atención a las víctimas, se destaca la Fiscalía General del Estado que dirige el sistema nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal (VI.1).

Otra de las instituciones que ofrece servicios de atención a las víctimas es la Defensoría del Pueblo. La forma de acceder a este servicio es presentar la denuncia verbal o por escrito. En cada provincia hay una delegación que se encarga de recibir dichas denuncias. Igualmente, en el Portal de la Defensoría está habilitado un link para consultar las peticiones de los denunciantes y está en construcción el link para interponer una denuncia on line⁵⁹. El seguimiento de los casos de juicios que se siguen en la Función Judicial o trámites administrativos, será a través de la vigilancia del respeto al debido proceso⁶⁰. Los casos denunciados ante la Defensoría y atendidos a nivel nacional entre el 2005-2010, relacionados con la violencia externa (muerte por homicidios, suicidios o accidentes), delitos contra la propiedad y violencia intrafamiliar, son 2.080⁶¹. De este total, se puede

⁵⁹ Portal Defensoría del Pueblo del Ecuador, Servicios en línea, http://www.dpe.gob.ec/dpe/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=65

⁶⁰ Portal Defensoría del Pueblo del Ecuador, ¿Qué hacemos?, http://www.dpe.gob.ec/dpe/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=80

⁶¹ Defensorías del Pueblo de las provincias de Cotopaxi, El Oro, Tungurahua, Loja, Chimbo-razo, Cañar y Manabí, Informes sobre casos y quejas denunciadas tramitadas en las respectivas dele-

identificar que 44 casos fueron denunciados por hombres, 63 por mujeres y 9 por agrupaciones⁶².

La Intendencia General de Policía, a través del 101 de la Policía Nacional, así como a través de la Unidad de Policía Comunitaria (UPC) de cada sector. Sus servicios, en el ámbito de la seguridad ciudadana, incluyen: recepción de quejas o reclamos por agresiones y operativos de control antidelinquencial por partes policiales y denuncias de moradores⁶³. Existe una intendencia en cada provincia.

En el caso particular de niños, niñas y adolescentes, las denuncias se presentan personal o telefónicamente a la DINAPEN. En ella se recibe la denuncia para luego remitirla a la autoridad competente, o en el caso de delito flagrante la actuación es directa. Este servicio es gratuito y el tiempo de entrega de la denuncia a la autoridad competente es de 24 horas. Este trámite se debe realizar en la Jefatura Provincial de la DINAPEN en horas hábiles.⁶⁴

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 Las mujeres son el 51 por ciento de la población (7,1 millones)⁶⁵ y, lamentablemente, 7 de cada 10 mujeres en Ecuador sufre algún tipo de violencia. En los últimos tres años, aproximadamente 249.000 mujeres fueron víctimas de violencia machista, lo que significa que al año 83.000 mujeres han sufrido este mismo tipo de violencia, 7.000 han sido casos de violencia física o sexual, y 230 mujeres al día han tenido que soportar algún tipo de violencia.⁶⁶

La mujer tiene un tratamiento de igualdad de derechos en la norma Constitucional, sin embargo, el artículo 35, referente a los Grupos de Atención Prioritaria, contempla un régimen de protección especial para las mujeres embarazadas que se materializa en el artículo 43 de la Constitución, se establece que: «El Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a: 1. No ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral. 2. La gratuidad de los servicios de salud materna. 3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto. 4. Disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el periodo de lactancia.»

La Ley Contra la Violencia a la Mujer y a la Familia tiene el fin «...proteger la integridad física, psíquica y libertad sexual de la mujer y los miembros de su fami-

gaciones por violencia externa, delitos contra la propiedad y violencia intrafamiliar, para el período 2005-2010.

⁶² *Ibidem*, menos el cálculo de la provincia de El Oro, ya que en el detalle recibido no se especificaba quienes eran los denunciados.

⁶³ Portal Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

⁶⁴ Portal Trámites Ecuador, *Recepción de Denuncias DINAPEN*, <http://tramitesecuador.com/seguridad/recepcion-de-denuncias-dinapen/>

⁶⁵ Portal Diario El Universo, «Defensoría del Pueblo revela cifra anual de violencia contra la mujer», 8 de marzo de 2010, <http://www.eluniverso.com/2010/03/08/1/1382/defensoria-pueblo-revela-cifra-anual-violencia-contra-mujer.html>

⁶⁶ Portal Defensoría del Pueblo de Ecuador, Seminario Regional acogido por la Asamblea Nacional del Ecuador y organizado por la Unión Parlamentaria. Cuenca, 21, 22, 23 de abril 2010, «Combatiendo la violencia en contra de las mujeres: de la legislación a la aplicación efectiva», http://www.defensordelpueblo.gov.ec/dpe/index.php?option=com_content&view=article&id=147:combatien-do-la-violencia-en-contra-de-las-mujeres&catid=77:artproteccion&Itemid=124

lia, mediante la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar y los demás atentados contra sus derechos y los de su familia. Sus normas deben orientar las políticas del Estado y la comunidad sobre la materia.»

En el artículo 13 de esta misma Ley, se establecen las medidas de amparo: «Las autoridades... cuando de cualquier manera llegare a su conocimiento un caso de violencia intrafamiliar, procederán de inmediato a imponer una o varias de las siguientes medidas de amparo en favor de la persona agredida: 1. Conceder las boletas de auxilio que fueren necesarias a la mujer o demás miembros del núcleo familiar; 2. Ordenar la salida del agresor de la vivienda, si la convivencia implica un riesgo para la seguridad física, psíquica o la libertad sexual de la familia; 3. Imponer al agresor la prohibición de acercarse a la agredida en su lugar de trabajo o de estudio; 4. Prohibir o restringir al agresor el acceso a la persona violentada; 5. Evitar que el agresor, por sí mismo o a través de terceras personas, realice actos de persecución o de intimidación a la víctima o algún miembro de su familia; 6. Reintegrar al domicilio a la persona agredida disponiendo la salida simultánea del agresor, cuando se tratare de una vivienda común, impidiendo que retire los enseres de uso de la familia; 7. Otorgar la custodia de la víctima menor de edad o incapaz a persona idónea siguiendo lo dispuesto en el Artículo No 107, regla 6a del Código Civil y las disposiciones del Código de Menores; y, 8. Ordenar el tratamiento al que deben someterse las partes y los hijos menores de edad so fuere del caso.

En el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM), se puede recibir ayuda con servicios legales y penales que brindan asesorías respecto a delitos sexuales, delitos contra la vida, así como apoyo psicológico a víctimas de delitos sexuales y apoyo social.⁶⁷

De las denuncias recibidas en los órganos competentes, las recibidas por las Comisarías de la Mujer y la Familia, en el año 2008 corresponden a un total de 56,961 denuncias o demandas de mujeres.⁶⁸ En el año 2009, las denuncias aumentaron registrándose 63,837.⁶⁹

El Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros participantes en el Proceso Penal de la Fiscalía General del Estado, «[...] estimó que el 60% de casos que atiende el departamento son de mujeres y niñas menores de 14 años. La mayoría ha sido víctima de acoso, violación sexual, maltrato intrafamiliar, violencia, entre otros.»⁷⁰

Las estadísticas proporcionadas por la Dirección Nacional de la Policía Judicial (I.3, 1.3.2), proporcionan cifras en el ámbito de delitos sexuales (acoso sexual, estupro, rapto, trata de personas, tentativa de violación y violaciones). En el año 2008, se registraron 1,048 detenidos; y, en el 2009 se registraron 1,000 detenidos.⁷¹

⁶⁷ Portal Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer, http://www.cepamquito.org/html/preguntas_home3.html

⁶⁸ Portal de la Dirección Nacional de Género del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, Estadísticas Violencia Intrafamiliar 2008, http://www.mingobierno.gov.ec/dinage/comparativo_a_nivel_nacional_por_provincias.html

⁶⁹ Portal de la Dirección Nacional de Género del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, Estadísticas Violencia Intrafamiliar 2009, http://www.mingobierno.gov.ec/dinage/comparativo_a_nivel_nacional_por_provincias-1.html

⁷⁰ Diario HOY, «Protección a víctimas ofrece apoyo integral», 8 de marzo de 2010, <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/proteccion-a-victimas-ofrece-apoyo-integral-396371.html>

⁷¹ Portal de la Policía Nacional del Ecuador, Dirección Nacional de la Policía Judicial, Cuadro comparativo de detenidos registrados en la Policía Judicial a nivel de República según el tipo de delito, período enero-diciembre 2008/2009, http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/index.php?option=com_content&view=article&id=1654&Itemid=1654

De los informes de las delegaciones provinciales de la Defensoría del Pueblo en el período 2005-2010, referente a casos de violencia intrafamiliar se establece:

- Tungurahua: 2 denuncias del 2005 y 2006.⁷²
- Cañar: 17 casos del 2005-2010⁷³
- Los Ríos, Esmeraldas, Imbabura, Azuay: Ningún caso de violencia intrafamiliar.
- El Oro: 950 casos del 2005-2010.⁷⁴
- Chimborazo: 11 casos del 2005-2010.⁷⁵
- Cotopaxi: 6 casos del 2009 y 2010⁷⁶.
- Manabí: 374 casos del 2005 al 2010⁷⁷.

7.2 La población joven del Ecuador representa un 41% de la población total del país, 2.551.821 niños y 2.499.267 niñas, menores de 18 años.⁷⁸ De ellos y ellas 6.800 niños y niñas mueren cada año.⁷⁹

Las principales causas de muerte de los jóvenes menores de 24 años se deben a circunstancias sociales evitables, violencia y falta de prevención: accidentes de tránsito, agresiones, lesiones causadas por ellos/as mismos/as; y, una de cada dos muertes de jóvenes, entre 12 y 17 años son por accidentes, homicidios y suicidios.⁸⁰

En reconocimiento de las particularidades de la juventud, existe la Ley de la Juventud.⁸¹

Para afrontar los problemas provocados por la violencia en contra de menores de edad, se ha creado la Dirección Nacional de la Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), la cual forma parte de la estructura orgánica de la Policía Nacional del Ecuador.⁸² La DINAPEN conoce casos de: maltrato psicológico, maltrato institucional, cómo prevenir y evitar la pérdida de niños, niñas y adolescentes (NNA), cómo prevenir la trata de NNA, casos de explotación sexual, casos de plagio y/o rapto, casos de retención ilegal de un NNA por parte de uno de sus progenitores, casos de explotación laboral de NNA, casos de trabajo infantil prohibido, casos de NNA abandonados, casos de adolescentes involucrados en

⁷² Delegación de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Tungurahua, *Informe referente a casos y quejas denunciadas, conocidas o tramitadas, relacionadas con violencia extrema, delitos contra la propiedad y violencia intrafamiliar*. 21 de julio de 2010.

⁷³ Delegación de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Cañar, *Informe Memorando NR.082-10-DNCRI*, 19 de julio de 2010.

⁷⁴ Delegación de la Defensoría del Pueblo de la provincia de El Oro, *Casos, quejas, y denuncias, tramitadas en la Delegación provincial de la Defensoría del Pueblo de El Oro — Período 2005 hasta 2010*, 22 de julio de 2010.

⁷⁵ Delegación de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Chimborazo, *Casos del 2005 al 2010 por violencia externa e intrafamiliar*, 21 de julio de 2010.

⁷⁶ Delegación de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Cotopaxi, *Memorando Circular No. 082-10-DNCRI*, 22 de julio de 2010.

⁷⁷ Delegación de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Manabí, *Remito información Memorando No.-082-10DNCRI*, 28 de julio de 2010.

⁷⁸ Portal UNICEF Ecuador, Situación de la niñez, http://www.unicef.org/ecuador/children_5494.htm

⁷⁹ Portal UNICEF Ecuador, Panorama General, <http://www.unicef.org/ecuador/overview.html>

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Ley de la Juventud, Registro Oficial No. 439, 24 de octubre de 2001, <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/legisl/ecu/vi/>

⁸² Portal Dirección Nacional de la Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes, ¿Quiénes somos?, <http://www.dinapen.gov.ec/>

pandillas.⁸³ Además, ofrece servicios de prevención, intervención y capacitación en este ámbito⁸⁴.

Según información proporcionada por la DINAPEN la tasa de homicidios del período 2007-2010 se desglosa de la siguiente forma:

- 69 homicidios; de niños y niñas de 0-4 años de edad; de 5-9 años de edad.
- 48 homicidios; de 15-19 años,
- 276 homicidios; y de 20-29 años de edad,
- 1,227 homicidios.⁸⁵

Igualmente se han proporcionado indicadores respecto al maltrato infantil físico del año 2005 a junio de 2010, registrándose 5,616 casos y 2,224 casos de maltrato infantil psicológico.⁸⁶

7.3 Del último censo de población, realizado en 2001, se establece que el 5% de la población ecuatoriana se autoidentifica como negro o mulato, lo cual corresponde a la categoría étnica de afrodescendiente, según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)⁸⁷. En Ecuador, la población afrodescendiente es uno de los grupos que sufre más la exclusión, y esto se debe a factores como la pobreza, la discriminación laboral y la falta de garantía a sus derechos ciudadanos.⁸⁸

Con respecto a los pueblos indígenas, Ecuador es un país multiétnico y multicultural. La población indígena, compuesta por 14 nacionalidades oficialmente reconocidas, varía según diversas estimaciones entre menos del 10% a más del 30% de la población total.⁸⁹

En los incisos 1 y 2 del artículo 6 se establece: «Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución. La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional». Así como respecto a los afroecuatorianos, el artículo 58 declara: «Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos. Convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos».

⁸³ Portal Policía Nacional, Servicios a la Comunidad, DINAPEN, http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/index.php?option=com_content&view=article&id=137&Itemid=281

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes, *Cuadros Estadísticos de Muertes de N.N y A Mediante Homicidios, Suicidios y Asesinatos por Género, Edades y Años*, Remisión de información mediante Oficio 2010-1348-DINAPEN. 6 de agosto de 2010.

⁸⁶ Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes, *Cuadro de Frecuencia de Niños, Niñas y Adolescentes menores de 18 años, Víctimas de Maltrato Infantil, Nacional desde año 2005, hasta año 2010*, Remisión información mediante Oficio 2010-1348-DINAPEN. 6 de agosto de 2010.

⁸⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano, *Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio-Estado de Situación 2007 Pueblo Afroecuatoriano*, Revisión editorial Andrés Cadena, 2007, pp. 27, <http://www.flacso.org.ec/docs/cismilafro.pdf>

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 32.

⁸⁹ Comisión Ecuamélica de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas los días 24 de abril a 4 de mayo de 2006, http://cedhu.org/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=55

En el tema de seguridad, las comunidades pueblos nacionalidades gozan de derechos colectivos tiene prácticas propias y el estado se reconoce la justicia indígena. Este es un tema que merece atención, puesto que en la práctica se la acepta la posibilidad de procesos de juzgamiento de delitos, sin embargo, se limita la aplicación de usos y costumbres que no sean contrarios a la observancia de los derechos constitucionales y en cuanto no se conviertan en tratos crueles, inhumanos y degradantes»

7.4 Las personas que asumen una diversa opción e identidad sexual o de género continúan siendo víctimas de exclusión, sufren violencia, son víctimas de trata de personas, discriminación y crímenes de odio.⁹⁰

En el numeral 2 del artículo 11.2 de la Constitución, se establece que: «El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género..., orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

Las reformas al Código Penal, han elevado el nivel de protección. Se tipifica el delito de odio en el numeral 4 del artículo 212, se establece la sanción cuando se vulneren los derechos a la persona por orientación sexual o identidad sexual en el numeral 6 del artículo 212.⁹¹

8. FUENTES DE INTERNET

Portal Policía Nacional del Ecuador

<http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/>

Portal Seguridad Ciudadana del gobierno de Ecuador

<http://www.seguridadciudadana.gov.ec>

Portal Dirección Nacional de la Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes, ¿Quiénes somos?

<http://www.dinapen.gov.ec/>

Portal Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

<http://www.observatorioseguridaddmq.net>

Portal de la Dirección Nacional de Género del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, Estadísticas Violencia Intrafamiliar 2008

http://www.mingobierno.gov.ec/dinage/comparativo_a_nivel_nacional_por_provincias.html

Ley contra la Violencia a la mujer y a la familia, Registro Oficial No. 839 del 11 de diciembre de 1995

http://mingobierno.gov.ec/dinage/ley_contra_la_violencia_a_la_mujer_y_a_la_familia.html

⁹⁰ Portal Gay and Lesbian Rights are Human Rights, Cronología de Grupos Trans en Ecuador, http://trans_esp.ilga.org/trans/bienvenidos_a_la_secretaria_trans_de_ilga/zona_trans/historia/cronologia_de_grupos_trans_en_ecuador

⁹¹ Situación de las mujeres lesbianas y trans en Ecuador, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Informe Sombra, Septiembre 2009, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/TCM_Ecuador97_sp.pdf

Ley Orgánica de la Policía Nacional, Registro Oficial 368 del 24 de julio de 1998
http://www.dgp-polinal.gov.ec/Personal/php/Leyes/Ley_Organica.pdf

Ley Orgánica de la Defensa Nacional, Ley 74, Registro Oficial 4, 19 de enero de 2007.

Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 23. Suplemento del Registro Oficial 035, lunes 28 de septiembre de 2009

<http://www.asambleanacional.gov.ec/20090820319/legislacion/comision-legislativa-y-fiscalizacion-leyes/comision-legislativa-y-de-fiscalizacion-leyes-aprobadas.html>

Ley de la Juventud, Registro Oficial No. 439, 24 de octubre de 2001

<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/legisl/ecu/vi/>

Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, Acuerdo Ministerial No. 149, 5 de agosto de 2008

http://www.seguridadciudadana.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=281:acuerdo-ministerial-149-impulsa-la-ejecucion-del-plan-de-seguridad&catid=35:acuerdos-ministeriales&Itemid=73

Portal de la Policía Nacional del Ecuador, Dirección Nacional de la Policía Judicial, Cuadro comparativo de detenidos registrados en la Policía Judicial a nivel de República según el tipo de delito, período enero-diciembre 2008/2009

http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/index.php?option=com_content&view=article&id=1654&Itemid=1654

Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil, *Estatuto Codificado de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil*

<http://cscg.gov.ec/quienes-somos/estatutos-de-la-cscg>

Consejo de Seguridad Ciudadana del Cantón Cuenca, *Ordenanza que regula el Consejo de Seguridad Ciudadana del Cantón Cuenca Codificada*, artículo 1, aprobada el 17 de julio de 2003

<http://www.cuenca.gov.ec/download/ordenanzas/ordenanza184.doc>

6. EL SALVADOR*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1 Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES: 2.1 Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2 Obligaciones específicas de la policía. 2.3 Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES PROGRAMAS Y POLÍTICAS. 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los y las jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados. 7.4. Seguridad de los grupos sexo-género diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Si bien la Constitución de la República hace referencia al derecho a la seguridad en su artículo 2, no se encuentra ningún otro precepto que directamente se refiera a las obligaciones estatales con relación a la seguridad ciudadana. Pese al elevado índice de delincuencia e inseguridad que enfrenta El Salvador, no existe una normativa que permita dar un tratamiento adecuado al tema, de tal manera que se estructure un sistema integrado que defina la articulación de las diferentes instituciones con competencia en materia de seguridad y que facilite la adopción y ejecución de políticas de corto y largo plazo. Tampoco han existido iniciativas en el sentido antes mencionado, contrario a ello, se ha privilegiado un proceso de reformas penales coyunturales que han tenido como objetivo endurecer el sistema, cerrando las posibilidades de tratamientos alternos a delitos menores, agravando las penas y limitando la posibilidad de utilizar medidas alternas a la detención. Lejos de ser una solución, las reformas congestionaron el sistema, y rebasaron las capacidades del sistema penitenciario de cumplir con sus fines¹.

Casi todos los órganos de supervisión de tratados han manifestado su preocupación respecto a la violencia y criminalidad que acontece en El Salvador. En este sentido el Comité de los Derechos del Niño ha mencionado que el problema de las

* **Abreviaturas:** CEDAW= Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; FGR= Fiscalía General de la República; IG= Inspectoría General de la Policía Nacional Civil; MJSP= Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; ONU= Organización de las Naciones Unidas; PDDH= Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador; PNC= Policía Nacional Civil.

¹ Informe «Seguridad y Paz, un reto de país». Recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador. 2007

«pandillas juveniles» genera un clima de miedo, inseguridad y violencia que impide a las y los niños vivir plenamente su infancia y adolescencia y afecte profundamente el disfrute de sus derechos². El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recomendado supervisar la aplicación de la legislación vigente por la que se tipifica como delito la violencia contra la mujer a fin de asegurar que las mujeres y las niñas que sean víctimas de actos de violencia tengan acceso a medios de protección y recursos eficaces y que los autores de esos actos sean efectivamente enjuiciados y castigados y no gocen de impunidad³. El Comité de Derechos Humanos también ha señalado su preocupación sobre la persistencia de la violencia contra las mujeres. Asimismo, ha manifestado su preocupación sobre los casos de personas atacadas, y muertas, con motivo de su orientación sexual, por existir Ordenanzas Contravencionales de carácter local que son utilizadas para discriminar. Se ha señalado además, la falta de tipificación adecuada del delito de tortura, siendo un obstáculo para reforzar la protección contra la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes⁴.

El Estado salvadoreño mantiene un déficit de ratificación sobre otros instrumentos internacionales que vendrían a ampliar el marco de protección de las víctimas de la inseguridad ciudadana, entre ellos: el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas y Degradantes; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (firmado el 4 de abril de 2001); el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

1.2 En El Salvador, la mayoría de instituciones vinculadas al tema de seguridad ciudadana, se encuentran en la estructura del Órgano Ejecutivo, siendo una de las principales el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) a quien le corresponde elaborar, en coordinación con los demás organismos relacionados con la temática, los planteamientos y estrategias que «integran la política de Estado sobre seguridad pública, debiendo incorporar obligatoriamente en los mismos, la prevención de la violencia y del delito, la rehabilitación y reinserción del delincuente y las medidas de represión necesarias para contrarrestar toda actividad delincuencia»⁵. La reforma constitucional de 1992, marcó el inicio de una nueva visión respecto de las instituciones encargadas de velar por la seguridad en el país, especialmente de la Policía Nacional Civil (PNC), cuya doctrina fue inspirada en los principios democráticos de respeto a los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civi-

² Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes en arreglo del artículo 44 de la Convención de los Derechos del Niño, CRC/C/SLV/CO/3-4, del 17 de febrero de 2010, párrafos 80 y 81.

³ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: El Salvador, CEDAW/C/SLV/CO/7, del 7 de noviembre de 2008, párrafo 24.

⁴ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CCPR/CO/78/SLV, del 22 de agosto de 2003, párrafos 15 y 18.

⁵ Art. 35 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, reformado por Decreto Ejecutivo No. 57 de fecha 28 de septiembre de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 193, Tomo 385 de fecha 16 de octubre de 2009.

les⁶. El total de policías para el 2008, se registró en 17,859 a nivel nacional, lo cual determina un promedio de 2 policías por cada 1000 habitantes⁷. En materia de presupuesto, para el 2008 se registró un aumento del 40.8% en comparación con el año 2005.

Por otro lado, la Fiscalía General de la República (FGR) tiene como una de sus atribuciones la promoción y ejercicio en forma exclusiva de la acción penal pública, así como dirección funcional en materia de investigación de hechos punibles. La FGR forma parte del Ministerio Público y es independiente de los demás órganos del Estado. Un dato importante a destacar es que el presupuesto asignado representa únicamente el 0.9% del Presupuesto Nacional⁸. Además está el Órgano Judicial, a quien le corresponde de manera exclusiva la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. La Constitución de la República de El Salvador establece en su artículo 172 que el Órgano Judicial está integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás Tribunales que establezcan las leyes secundarias. El número de jueces y juezas no ha sufrido variaciones desde el 2007, existiendo en total 652. Finalmente el Sistema penitenciario, el cual está compuesto por: la Dirección General de Centros Penales, el Consejo Criminológico Nacional, los Consejos Criminológicos Regionales y la Escuela Penitenciaria. La Dirección General de Centros Penales es una entidad que depende del MJSP y tiene a su cargo la Dirección de la Política Penitenciaria que le fije dicho Ministerio, así como la organización, funcionamiento y control administrativo de los centros penitenciarios.

Con respecto a la coordinación y cooperación entre las distintas instituciones relacionadas con la temática de seguridad en el país, diversos estudios han destacado que la ausencia de normativa y políticas integrales abona a un cierto nivel de descoordinación, duplicidad de esfuerzos y poco involucramiento de los actores locales en la gestión de la seguridad y la promoción de la convivencia ciudadana, lo que se convierte en una debilidad institucional para responder eficaz y eficientemente a la problemática de la violencia⁹.

1.3 La última encuesta de victimización y percepción de seguridad realizada en El Salvador en el año 2009 por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IU-DOP) muestra que el 16.4 por ciento de la población fue víctima directa de un asalto o hecho delincuenciales en los 12 meses previos a la realización del sondeo. Los datos también evidencian que más de la mitad de la población vive con temor a la delincuencia. Al contrastar estos datos con los de 2004, se advierte un aumento del sentimiento de inseguridad entre la población. La proporción de personas que declaran sentirse inseguras ha pasado del 38.3 por ciento en 2004, al 55.4 por ciento en 2009. Asimismo, los lugares donde la gente experimenta mayor despro-

⁶ Carballido Gómez, Armando. «Seguridad Pública y Privada en El Salvador» Departamento de Seguridad Pública. Organización de Estados Americanos. 2007. Disponible en <http://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Publi-%20El%20Salvador.pdf>, última consulta el 6 de septiembre de 2010.

⁷ OCAVI. «Cantidad de Policías por cada mil habitantes» El Salvador, 2008. Datos basados en información de la Policía Nacional Civil. Disponible en: http://www.ocavi.com/docs_files/file_716.pdf

⁸ FGR. Memoria del Labores 2009-2010. Disponible en:

http://www.fiscalia.gob.sv/wp-content/uploads/2009/08/memoria_2009_2010.pdf

⁹ Informe «Seguridad y Paz, un reto de país», op. cit.

tección frente a la delincuencia son los espacios públicos; sin embargo uno de cada tres personas dijo sentirse insegura en su propia casa¹⁰.

Otro de los aspectos que afecta sensiblemente la percepción de inseguridad de la gente es la imagen que tienen de las instituciones responsables de garantizar la seguridad y la justicia. La mayoría de instituciones por las que se consultó han desmejorado su evaluación en relación a los últimos años. Y aunque la PNC se menciona como la institución a la que acuden la mayoría de ciudadanos cuando enfrentan problemas de seguridad, cerca de la mitad de la población cuestiona su efectividad y un porcentaje similar opina que está involucrada con el crimen¹¹. Las víctimas de homicidios son, en su mayoría, hombres jóvenes y las armas de fuego están presentes en más del 80% de los casos¹². Los datos oficiales demuestran que en el período 2005-2009 fueron asesinadas 18,768 personas, (2,047 mujeres) siendo el año 2009 el que reportó mayor cantidad de víctimas (4,382) La edad característica se ubica entre los 18 y los 30 años, representando al 52.4% de las personas asesinadas (9,842)¹³.

Por otro lado, si bien el homicidio es la forma más extrema de violencia, los datos obtenidos también indican el cometimiento de diversas formas delictivas que afectan la integridad y el patrimonio de las personas salvadoreñas¹⁴. De esta manera, los reportes de la FGR señalan que en el período, 2005-2009 se denunciaron un total de 7,645 casos de extorsión y 10,487 delitos de hurto y robo de vehículos. Asimismo solamente en el período junio 2009-mayo de 2010, dicha institución registra que los grupos de delitos con mayor participación en el total nacional fueron: los relativos al patrimonio (30.5%), los relativos a la integridad personal (14.8%) y los relativos a la libertad con el 11.9% de los casos. Concluyéndose que de cada 100 delitos, cometidos en el país, cerca de 63 se refieren a las categorías mencionadas anteriormente¹⁵.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 Dentro del Órgano Ejecutivo, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública debe elaborar planteamientos y estrategias que integren una Política de Estado sobre seguridad. En dicha tarea deben involucrarse todas las instituciones que de acuerdo al mandato constitucional tienen a su cargo tareas relacionadas a la seguridad pública, tales como la Policía Nacional Civil.

¹⁰ IUDOP. Encuesta sobre «La Victimización y Percepción de la Inseguridad en El Salvador» 2009

¹¹ IUDOP. «Boletín de Prensa. Año XXIV no. 5 disponible en http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5_2009.pdf, última consulta el 7 de septiembre de 2010.

¹² Informe «Seguridad y Paz, un reto de país», op. cit.

¹³ Datos de la Mesa Técnica de Homicidios, formada por FGR, PNC y el Instituto de Medicina Legal.

¹⁴ Al respecto, la Encuesta de Victimización mencionada anteriormente señala que a nivel nacional, los delitos que están afectando más a la población son los asaltos a mano armada (7.3%), las amenazas a muerte (6.6%), los robos en el hogar (5.4%), la extorsión (4.8%) y la renta (3.9%). Al agrupar extorsión y renta, éstos se convierten en los delitos de mayor afectación para la población (8.7 por ciento).

¹⁵ FGR. Memoria de Labores 2009-2010

De igual forma, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública tiene como función asesorar al Presidente de la República respecto de los proyectos de ley y reformas relacionadas con la política criminal y debe también coordinar la implementación de las políticas y las acciones de seguridad pública con las demás secretarías de Estado. Dicha Secretaría de Estado debe velar por incorporar en sus políticas y acciones: la prevención de la violencia y del delito, la rehabilitación y reinserción del delincuente y las medidas de represión necesarias para contrarrestar toda actividad delincuencia, con estricto apego a la Constitución y en el debido cumplimiento de las leyes que componen el ordenamiento jurídico salvadoreño.

2.2 De conformidad al Artículo 159 inciso segundo de la Constitución de la República, la Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, el cual es un cuerpo profesional independiente de la fuerza armada y, ajeno de toda actividad partidista. El referido Artículo establece que la Policía Nacional Civil tendrá a su cargo las funciones de garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, y todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos.

La Policía Nacional Civil también se rige por su Ley Orgánica¹⁶, la cual en su Artículo 4 determina que entre sus funciones se encuentran proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas en todo el territorio nacional, mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública; prevenir y combatir y colaborar con el procedimiento de investigación toda clase de delitos. El Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional determina que la estructura organizativa es de dicha institución es de naturaleza jerárquica y está al mando de un Director General. Actualmente la Policía Nacional Civil está formada por la Dirección General y seis Subdirecciones, las cuales son la Subdirección de Administración y Finanzas, la Subdirección de Áreas Especializadas y Operativas, la Subdirección de Investigaciones, la Subdirección de Policía Rural, la Subdirección de Seguridad Pública y la Subdirección de Tránsito Terrestre.

De acuerdo a información brindada por la Policía Nacional Civil, en el período de 2005 a 2009, se realizaron un total de 381,407 capturas. De dicha información se percibe que el número de capturas ha ido decayendo, a título de ejemplo en 2005 por ejemplo se realizaron 98,577, en 2007 se realizaron 65,498 y en 2009, las capturas se redujeron a 59,580. De igual forma, la Policía Nacional Civil, en información remitida a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, determinó que en 2005, la tasa de objetos robados que fueron recuperados asciende a 38.0, en 2006 a 34.9, en 2007 a 29.7, en 2008 a 25.5 y en 2009 a 22.6. Se advierte también que la tasa de recuperación de objetos robados ha decrecido.

En cuanto a la incorporación de mujeres en tareas de seguridad pública, en dos mil nueve las jefaturas policiales han incorporado a más mujeres; por ejemplo 9 mujeres fungieron como Comisionadas durante el año 2009, a diferencia de los años anteriores donde únicamente habían realizado estas funciones 3 mujeres. Así en 2009 ejercieron funciones de subinspectoras 43 mujeres y realizaron tareas de agentes policiales 1,311 mujeres. En 2009 un total de 1,525 mujeres se encontraron ejerciendo funciones policiales. Por otro lado, en cuanto al tema disciplinario, la

¹⁶ Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. Decreto Legislativo Número 653 publicado en el Diario Oficial número 240, Tomo 353 el día diecinueve de diciembre de dos mil uno. <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm>

Policía cuenta con un órgano interno que se encarga de velar por la disciplina interna de la institución: la Inspectoría General cuya función principal es vigilar y controlar las actuaciones de las y los miembros de la Policía en todo procedimiento y servicio policial, así como lo referente al respeto y observancia de los derechos humanos.

La Inspectoría Policial debe dar cumplimiento a la Ley Disciplinaria Policial¹⁷. Dicha Ley tiene por objeto establecer un régimen disciplinario aplicable a los miembros y al personal de la Policía Nacional Civil, mediante la tipificación y clasificación de las infracciones y las sanciones correspondientes. Del año 2005 al 2009, la Inspectoría Policial ha recibido un total de 10,924 denuncias contra Personal Operativo de dicha institución, de los cuales 7,044 son contra personal identificado.

2.3 De acuerdo al Artículo 212 de la Constitución de la República, la Fuerza Armada tiene por objeto la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio y excepcionalmente, por disposición presidencial, se podrá disponer que dicho órgano vele por el mantenimiento de la paz interna. Así mismo la Ley Orgánica de la Fuerza Armada establece que ésta, en tiempos de paz, coadyuvará al desarrollo y la promoción de las políticas y objetivos de la defensa nacional y excepcionalmente al mantenimiento de la paz interna. Según el Artículo 168, ordinal 12° de la Constitución, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada, excepcionalmente, para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública. En base a tal disposición mediante Decreto Ejecutivo No. 138, de fecha 22 de diciembre de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 241, Tomo No. 381, de esa misma fecha, se decretó que la Fuerza Armada apoyaría por un período de un año la labor de la Policía Nacional Civil en actividades de seguridad pública. Mediante Decreto Ejecutivo número 60 de fecha 28 de septiembre de dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial Número 188, Tomo 385 el día nueve de octubre de 2009 se prorrogó la medida antes mencionada, en ese sentido hasta el día treinta de septiembre del presente año, la Fuerza Armada tiene la función de apoyar a la Policía Nacional Civil en operaciones de mantenimiento de la paz interna, por medio de la planificación y ejecución de operaciones preventivas conjuntas antidelincuencia, por medio de patrullajes conjuntos de prevención, disuasión y aprehensión de delincuentes en todo el territorio nacional.

3. PLANES PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Para 2004-2009, el Presidente Elías Antonio Saca presentó un plan en materia de seguridad ciudadana denominado «País Seguro». Este Plan propuso la creación de dos programas presidenciales: «El Salvador seguro» y «Recreación y Esparcimiento». El primero de ellos se enfocaba en dar centralidad al tema de seguridad, como un problema de principal preocupación del Gobierno salvadoreño, y el segundo pretendía fortalecer los espacios de recreación familiar, con el objeto de brindar a los jóvenes espacios seguros y sanos de diversión. Además, este programa brindaba otras

¹⁷ Ley Disciplinaria Policial. Decreto Legislativo 518 publicado en el Diario Oficial número 10, Tomo 378 el día dieciséis de enero de dos mil ocho. <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm>

propuestas tales como el establecimiento de programas especiales de formación laboral y de empleo para grupos con riesgo de incurrir en conductas delictivas, el establecimiento de programas especiales para reinserción y rehabilitación de menores infractores, el incremento del número de efectivos de la PNC y dotación de equipos adecuados y modernos para la investigación y el combate de la delincuencia y el fortalecimiento de los programas de atención de reclusos en los centros penales para, por un lado, evitar que se vuelvan centros de enseñanza del crimen, y por otro, lograr niveles de formación que les facilite su reinserción productiva a la sociedad.

En relación a la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social, ante los pocos resultados obtenidos en el tema de seguridad ciudadana mediante los programas puestos en marcha, por el entonces órgano ejecutivo; en el año 2006, el mandatario de ese momento, Presidente Saca, juramentó una Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social. Dicha Comisión estaba compuesta por representantes de diferentes sectores sociales tales como iglesias, universidades, empresarios, y otros. Dicha Comisión elaboró un informe con propuestas y recomendaciones que fueron presentadas al Gobierno y a la sociedad civil. El informe denominado Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador¹⁸ fue coordinado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y en el mismo se expuso que es fundamental para el combate de la delincuencia en El Salvador, contar con una política integral de seguridad y convivencia ciudadana, que constituya un compromiso de nación, la cual prevea de manera equilibrada la prevención y represión de la violencia.

En relación con el Consejo Nacional de Seguridad Pública, adscrito al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública se creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública¹⁹, el cual bajo el gobierno del Presidente Mauricio Funes, se ha visto reforzado y trabaja bajo cinco líneas de acción: Fortalecimiento y coordinación interinstitucional, formación y participación comunitaria en áreas focalizadas, formación vocacional y generación oportunidades de empleo, mejora y recuperación de áreas físicas y ambientales y rehabilitación e inserción Social.

Dicho Consejo se encarga de ejecutar el Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y el Programa de Rehabilitación y Reinserción Social y laboral. El Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se creó en 2003 y centralizó su trabajo en la Zona Central y Occidental de El Salvador. Actualmente éste ha ampliado su cobertura a otras zonas como la Zona Para central y la Zona Norte del Departamento de La Libertad. Dentro del Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se ha creado una Red Nacional de Observatorios Municipales de prevención de la Violencia y la Delincuencia, la cual constituye una herramienta para evaluar el fenómeno de la violencia y la delincuencia a nivel municipal y nacional, a fin de crear políticas públicas tanto a nivel local como nacional sobre seguridad pública. El objetivo de dicha red es disponer de información confiable que permita la caracterización y monitoreo de la violencia y delincuencia a nivel local, a fin de poder ir generando medidas y propuestas de prevención en los ámbitos locales.

El Programa de Rehabilitación y Reinserción Social y laboral ofrece alternativas a jóvenes que por su pertenencia pasada o presente a pandillas, se encuentran en

¹⁸ <http://www.pnud.org.sv/2007/sc/>

¹⁹ <http://www.cnsp.gob.sv/>

situación de alto riesgo social o en conflicto con la ley. Dentro de este programa, actualmente el Consejo Nacional para la Seguridad Pública cuenta con dos componentes principales: El Programa Integral de Remoción de Tatuajes y la Granja Escuela de Izalco o denominado también Centro de Capacitación Izalco. El Programa de remoción de tatuajes fue creado en 2003 y atiende a personas que poseen tatuajes y que son estigmatizados como miembros de pandillas, lo cual les dificulta su reinserción social y laboral. Generalmente, se atiende a personas entre los 14 y 35 años de edad que son ex miembros de pandillas, personas deportadas, o bien que han sido referidos de algún centro penitenciario, de rehabilitación, o de otras instituciones.

La Granja Escuela de Izalco, se creó en 2005, y era parte de un Convenio firmado entre el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), cuyo objetivo principal fue crear en un centro de internamiento voluntario para la rehabilitación e inserción de jóvenes ex miembros de pandillas. En dicha escuela los jóvenes reciben diferentes clases como arte, cultura, formación vocacional, salud integral, nivelación académica, orientación espiritual, deporte y recreación. Desde sus inicios hasta diciembre del 2009, se han realizado 5 promociones de jóvenes ex pandilleros, siendo en total 33 mujeres y 30 hombres, provenientes de las pandillas Mara Salvatrucha (MS) y Mara 18.

En relación con la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, a inicios del año 2010, las autoridades de seguridad pública iniciaron una serie de encuentros con diferentes sectores sociales para presentarles el plan del Gobierno del Presidente Mauricio Funes para combatir el problema delincriminal. Por razones de seguridad, el Plan no se conoció en detalle ni públicamente, pero según algunos medios de comunicación la apuesta es dar énfasis a acciones represivas sin descuidar lo relacionado a la prevención y a la reinserción de los delincuentes. Los ejes de acción se resumen en la responsabilidad de la Policía con el apoyo del Ejército, el cual dotaría además de recursos humanos, unos 700 fusiles para mejorar la capacidad de respuesta de la policía ante los delincuentes²⁰.

Según anuncios hechos por el mismo Presidente Funes, a partir del 15 de marzo de 2010 todos los elementos de la Policía Nacional Civil serían acuartelados y los agentes contarían con equipo informático y un incentivo económico de 100 dólares para alimentación. En la medida en que se contara con más recursos económicos, las condiciones de los agentes serían mejoradas y hasta se habló de un incremento salarial para lo cual habría un refuerzo presupuestario y un seguro de vida. El presidente dijo que necesitaba un refuerzo presupuestario de 28 millones de dólares para el plan operativo de la policía, además de 15 millones para mejorar el sistema de emergencias 911. De los 28 millones para la operatividad policial, se hicieron ajustes presupuestarios para obtener 20 millones. El plan además tenía previsto utilizar la flota aérea y los cuarteles de la Fuerza Armada en la lucha anticriminal, aumentar el número de agentes, promover el ascenso de los mismos, incrementar significativamente el número de investigadores y mejorar lo relacionado con las pruebas que se presentan ante el sistema judicial. A a ello se suman las acciones de prevención que corresponden a las alcaldías municipales, las instituciones de seguridad del Estado y las organizaciones no gubernamentales. Otra apuesta de

²⁰ «Plan de Seguridad de GOES apuesta a la represión. Disponible en: http://www.contrapunto.com.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=2413:plan-de-seguridad-de-goes-apuesta-a-represion&catid=86:gobierno&Itemid=116

las autoridades es la «cero tolerancia» a los actos de corrupción en las instituciones del Estado, con un énfasis especial en el sistema penitenciario.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

Si bien el artículo 2 de la Constitución de la República reconoce el derecho a la seguridad, el mayor desarrollo de esta norma ha sido entendido como seguridad jurídica que impone al Estado «una obligación de naturaleza positiva, la cual se traduce, no en un mero respeto o abstención, sino que en el cumplimiento de ciertos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas por el propio ordenamiento jurídico para que la afectación de la esfera jurídica del gobernado sea válida». De esta manera, la proyección de este concepto se manifiesta en los principios de irretroactividad de la ley, garantía de audiencia: juicio previo, imposibilidad de la persona se juzgada dos veces por el mismo hecho y principio de legalidad²¹. Sin embargo, la Sala de lo Constitucional ha señalado que el derecho a la seguridad tiene dos dimensiones: como seguridad material y como seguridad jurídica. En su *dimensión de seguridad material*, tal derecho «equivale a un derecho a la tranquilidad, es decir, un derecho de poder disfrutar sin riesgos, sobresaltos ni temores los bienes muebles o inmuebles que cada uno posee, o bien la tranquilidad de que el Estado tomará las medidas pertinentes y preventivas para no sufrir ningún daño o perturbación en la persona»²².

5. GARANTÍAS JUDICIALES

Si bien se han dado pasos importantes con relación al proceso de reforma y modernización del sistema judicial, a raíz de los Acuerdos de Paz suscritos en 1992, el acceso a la justicia, (principalmente para los grupos vulnerables) sigue siendo un reto para el país. En ese sentido, algunos estudios destacan como una de las barreras más importantes que las personas enfrentan cuando son víctimas de un delito aquellas que están referidas a los procesos complicados y burocráticos, los bajos niveles educativos y la falta de recursos económicos²³.

Otro de los aspectos que debe señalarse está referido a las frecuentes reformas penales que han generado la aplicación restringida de salidas alternas al proceso y la priorización de la detención provisional como medida cautelar. Según el Informe «*Seguridad y Paz, un reto de país*» estas reformas han obligado a que la mayor parte de casos, aun cuando sean de menor gravedad, sean tramitados hasta las últimas etapas del proceso, congestionando el sistema judicial y penitenciario y limitando la posibilidad de dedicarle la debida atención a los casos de mayor gravedad²⁴. Al respecto, conviene destacar los datos obtenidos a través de la FGR, en los cuales se

²¹ Bertrand Galindo Francisco y otros, Manual de Derecho Constitucional, Tomo II, primera edición, página 849, 1992

²² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de 7-IX-2001, Inc. 15-98, Considerando IV, 1, B.

²³ Informe «Seguridad y Paz, un reto de país» Op. cit.

²⁴ Ibid.

señala que de 18,768 casos de homicidios reportados en el período 2005-2009; se presentaron un total de 6,106 requerimientos, lo que equivale al 32.5% de los casos. De este total, solamente 3,332 han logrado llegar a la etapa de vista pública, lo que representa un 17.7% de los casos recibidos a nivel nacional. Esta cifra indica, que la mayoría de casos (82%) se encuentra todavía en las etapas previas a la determinación de responsabilidad, y en el 67% de los casos ni siquiera se ha iniciado el proceso penal²⁵. El informe mencionado anteriormente, también señala que: «Uno de los eslabones más débiles en el procesamiento de los casos penales es la investigación del delito. De acuerdo a algunos estudios que analizan la eficacia del sistema, mediante métodos cualitativos y cuantitativos, se puede observar que en un año determinado más de 60% de los delitos no logran pasar a la etapa judicial. Asimismo, se puede observar que muchos de los casos que alcanzan a llegar a la etapa judicial se sobreesen, en buena medida por falta de pruebas»²⁶.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

El marco jurídico que reconoce y protege los derechos de las víctimas se encuentra en la *Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos*²⁷, el *Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás Sujetos que intervienen en la Investigación y el Proceso Penal, particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada*²⁸, la *Ley contra la Violencia Intrafamiliar*²⁹ y el *Código Procesal Penal*³⁰.

En el caso de la *Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos*, es un marco regulatorio que se aplica a las víctimas, testigos y cualquier otra persona que se encuentre en situación de riesgo o peligro, como consecuencia de su intervención en la investigación de un delito o investigación en un proceso judicial. Crea organismos responsables y le asigna competencias, entre ellas la Comisión Coordinadora del Sector Justicia, como rector; y la Unidad Técnica Ejecutiva, como administradora. Asimismo, establece una serie de derechos, obligaciones y un procedimiento especial para que estas personas accedan a las medidas de protección y atención.

²⁵ Base de datos FGR

²⁶ Informe «Seguridad y Paz, un reto de país» Op. cit.

²⁷ Decreto legislativo número 1,029, del 26 de abril de 2006, publicada en el Diario Oficial número 95, tomo 371, del 25 de mayo de 2006. Puede consultarse en la siguiente página electrónica: <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/3ed3ad5f7058aa870625719900740830?OpenDocument>, última consulta el 9 de septiembre de 2010.

²⁸ Suscrito por el Gobierno de El Salvador el 12 de septiembre de 2007, en la XXXI Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA. Publicado en el Diario Oficial número 204, tomo 381, del 30 de octubre de 2008. El documento puede encontrarse en:

<http://www.csj.gob.sv/convenios.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/d36b95585cf4b2c2062575130064e069?OpenDocument>, última consulta el 9 de septiembre de 2010.

²⁹ Decreto legislativo número 902, del 28 de noviembre de 1996, publicada en el Diario Oficial número 241, tomo 333, del 20 de diciembre de 1996. Puede encontrarse en la siguiente página electrónica: <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/ea93e5a68de3343906256d02005a3a9e?OpenDocument>, última consulta el 9 de septiembre de 2010.

³⁰ Decreto legislativo número 904, del 4 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial número 11, tomo 334, del 20 de enero de 1997. Puede encontrarse en la siguiente página electrónica: <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/5456de9f805990ee06256d02005a406d?OpenDocument>, última consulta el 9 de septiembre de 2010.

Respecto al *Convenio Centroamericano* tiene por objeto facilitar la aplicación de medidas de protección que se proporcionarán a las víctimas; testigos y cualquier otra persona que deba ser protegida por encontrarse en situación de riesgo o peligro; como consecuencia de su intervención en la investigación de un delito o en un proceso penal; particularmente en la narcoactividad y delincuencia organizada, en cualquiera de los países suscriptores, designando una autoridad central y aplicando medidas de protección y cooperación, además de contar con un procedimiento especial, entre otros aspectos.

La *Ley contra la Violencia Intrafamiliar*, tiene como objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y enfrentarla en toda su magnitud, para ello establece mecanismos de protección, medidas preventivas, cautelares y de protección, en especial a las víctimas de violencia en las relaciones de pareja, de niños y niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas discapacitadas. Asimismo, establece políticas públicas y crea el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), como rector de las mismas, además de un procedimiento especial detallando la intervención policial, del Ministerio Público y del Órgano Judicial.

El *Código Procesal Penal*, establece en su parte general, dentro del apartado de principios básicos y garantías constitucionales, los derechos de la víctima, el cual en uno de sus ordinales remite a la Ley Especial mencionada anteriormente, además abre un abanico de protección a otros derechos reconocidos en tratados internacionales vigentes y otras leyes.

Por otra parte, respecto a los servicios administrativos de atención a las víctimas, la Ley Especial mencionada parte de implementar un *Programa de Protección de Víctimas y Testigos*, a fin de garantizarles los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico salvadoreño. En este sentido, señala que pueden aplicarse medidas de protección y asistencia, entendida esta última como las destinadas a preservar la salud física o mental de las personas protegidas, a satisfacer sus necesidades básicas y a proporcionarles asesoría jurídica oportuna.

En el período de 2006 al 2010, el Programa de Protección de Víctimas y Testigos, administrado por la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (UTE), ha acogido a 10,777 solicitudes, de estas 5,179 en la zona central, 2,837 en la zona oriental, 1,464 en la zona paracentral y 1,297 en la zona occidental. Asimismo, en cuanto al tipo de delitos que han sido objeto de protección se encuentran: extorsión con 5,621, homicidio con 3,559, robo y hurto con 875, secuestro con 215, violación con 104 y otros con 403. Hasta el 31 de agosto del 2010, se contabilizan 191 personas protegidas, de esas 105 se ubican en la zona central. El presupuesto asignado a este programa para el 2010 fue de \$3,699,130, el 64% del mismo se destina a remuneraciones³¹.

Por otra parte, el área de atención psicológica individual del ISDEMU, en el período 2002-2007, recibió a 42,527 mujeres a nivel nacional³², de este total el 40% (17,117 mujeres) correspondió a mujeres atendidas procedentes de la zona norte.

³¹ Datos proporcionados por el Director del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (UTE), Licenciado Mauricio Rodríguez.

³² Durante el periodo de 2002 a 2007, en el área de prevención se han realizado 12,782 actividades beneficiando con ellas a 553,071 mujeres. De este total el 29% (3,703) se realizó en los departamentos de la zona norte que sufrieron mayor impacto durante el conflicto armado, con una población beneficiada de 289,369 mujeres. ISDEMU, *Mujeres en los Acuerdos de Paz*, puede encontrarse en la página electrónica: <http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/1/30371/ElSalvador.pdf>, última consulta el 9 de septiembre de 2010.

De los delitos más preocupantes que afectaron a mujeres se identifican los siguientes: la trata de personas, que para el año 2009 contabilizó 11 mujeres adultas y 55 mujeres adolescentes de 14 a 17 años de edad, y ocho hombres adultos víctimas; la violencia intrafamiliar, en los años 2008-2009, registró 1,282 denuncias interpuestas por mujeres y 137 por hombres en la Procuraduría General de la República. Sobre casos de agresión sexual, maltrato a la niñez y violencia intra familiar el ISDEMU atendió en el período 2007-2009, a 22, 058 personas³³. Las víctimas de violencia intrafamiliar sólo en el 2009, por rangos de edades fueron las siguientes:

Casos de violencia intrafamiliar atendidos por el ISDEMU			
Edad de la víctima	Violencia Intrafamiliar		Total
	Mujeres	Hombres	
18-21	492	23	515
22-25	597	10	607
26-29	745	7	752
30-33	781	16	797
34-37	667	11	678
42-45	397	13	410
46-49	266	1	267
Más de 50	628	46	674
Total	5,069	139	5,208

Fuente: ORMUSA con informes del ISDEMU, período de enero a septiembre de 2009

Sobre el femicidio, en el 2007 se contabilizaron 347 casos, el 2008 cerró con 348 casos, y el 2009, de enero a junio con 271 víctimas. Comparando los asesinatos de mujeres y hombres, sólo en el período 2008-2009, se tiene que en el 2008 hubo 2,259 asesinatos de hombres y 253 de mujeres. Para el 2009, hubo 3,067 víctimas mortales de hombres y 465 de mujeres, lo que revela la existencia de una tasa de crecimiento porcentual de asesinatos para las mujeres de 83.79%, mientras que para los hombres fue de 35.76%³⁴. En general sobre casos denunciados en la PGR, se sabe, tomando como ejemplo el período de junio 2008 a mayo 2009, que del «100% de solicitudes recibidas en la fase administrativa, el 26.25% derivan a etapa judicial y el 8.01% a etapa notarial³⁵.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 En El Salvador, la eliminación de la violencia contra las mujeres es un desafío pendiente, los datos que se tiene a disposición muestran que esta lejos de cumplir-

³³ ISDEMU, Informe Nacional sobre la Situación de Violencia contra las Mujeres en El Salvador 2009, página 10.

³⁴ ISDEMU, Informe Nacional sobre... op. cit. páginas 21-23

³⁵ ISDEMU, Informe Nacional sobre... op. cit. página 9.

se esa meta, pues los esfuerzos realizados para tal fin son mínimos por la ausencia de una voluntad clara de avanzar en políticas públicas y presupuestos con perspectiva de género, no obstante se reconocen algunos avances en la atención a víctimas de violencia, la sistematización de registros estadísticos y la aplicación de la normativa en materia de violencia intrafamiliar.

En lo que se refiere a la legislación, la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar que entró en vigencia el veintiocho de diciembre de 1996, tiene dificultades de aplicación porque aun considera la violencia contra las mujeres como un asunto privado o doméstico. También se ha identificado que muchos jueces y juezas, no aplican correctamente la legislación por falta de sensibilidad, conocimiento, no tienen claro el trámite del proceso, o no cuentan con recursos necesarios como la falta de un equipo multidisciplinario o al menos un psicólogo o psicóloga que practique los peritajes. Esta actitud pasiva o de poco interés incide para que los tribunales de familia se carguen excesivamente de casos.

En cuanto a los tipos de violencia de los años dos mil cinco al dos mil nueve, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, ISDEMU, reportó:³⁶

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Agresión sexual	467	793	920	943	1,048	4,672
Violencia intrafamiliar	3,741	4,495	5,701	5,902	6,546	27,491
Maltrato a la niñez	1,094	1,562	2,468	2,381	2,576	17,146
Total	5,302	6,850	9,089	9,226	10,170	49,309

El femicidio se identifica como una de las peores formas de violencia de género, en El Salvador tal como lo registra la Fiscalía General de la República, FGR,³⁷ del año 2005 a 2009, han asesinado a 18,768 personas de las cuales 16,721 son hombres y 2,047 mujeres, representando el 10.9% del total de personas asesinadas en este periodo, con una media de 409 mujeres asesinadas por año. La situación es preocupante porque en muchos casos la violencia intrafamiliar y las agresiones sexuales son la antesala al femicidio, por ello es importante visibilizar que la violencia que sufren las mujeres es por motivo de género, porque «el hecho que las autoridades no investiguen, enjuicien y castiguen a los responsables de actos de violencia contra la mujer ha contribuido a crear un clima de impunidad que se ha traducido en una escasa confianza en el sistema de justicia».³⁸

7.2 El Salvador es uno de los países más violentos de América Latina y las niñas, niños y adolescentes son las principales víctimas. La violencia física y psicológica que sufren ocurre en todos sus ámbitos, la casa, la escuela y la calle, y además de homicidios, incluye torturas, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, castigos físicos, psicológicos, abuso sexual, el abandono el tráfico de personas, la

³⁶ Datos proporcionados por el ISDEMU en comunicación oficial del treinta y uno de agosto de dos mil diez.

³⁷ Datos proporcionados mediante oficio FDH-111-10, del 1 de septiembre de dos mil diez, suscrito por el Fiscal de Derechos Humanos, los datos provienen de la base conciliada de homicidios entre FGR, IML y PNC

³⁸ Vid. Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Yakin Ertuk, Misión El Salvador, del 2 al 8 de febrero de 2004.

trata de niñas, niños y adolescentes en las diferentes modalidades, siendo la más conocida la explotación sexual comercial, y la mendicidad.³⁹

En el tema de los homicidios, los datos de la base conciliada de homicidios del Instituto de Medicina Legal, IML, la Policía Nacional Civil, PNC y la Fiscalía General de la República, FGR revelan que entre los años 2005 al 2009, de 18,768 personas asesinadas, las cifras en los segmentos de población de niños y jóvenes, de cero a diez años con 80 muertes, de 11 a 17 años hubo 1,673 niños y niñas asesinados; de 18 a 30 años, 9,842 jóvenes asesinados.

Lamentablemente, la respuesta gubernamental continúa principalmente con acciones represivas, en las que niñas y niños además de estar entre los mayormente afectados, al llegar a la adolescencia se les estigmatiza como los responsables del incremento de la criminalidad en el país. Con tal enfoque ahora se pretende castigar a la niñez, adolescencia y juventud que durante décadas ha sido excluida de la agenda pública; es decir, que el Estado ha generado las condiciones para que la criminalidad se incremente y ahora pretende castigar a probables víctimas de sus acciones.⁴⁰ En ese contexto, la respuesta estatal se configuró en la reforma de la Ley Penal Juvenil con el aumento de la medida de internamiento y la divulgación de la identidad de jóvenes en conflicto con la ley ante los medios de comunicación.⁴¹ El incrementar el número de años como medida de internamiento no contribuye a bajar los niveles de homicidios y de la criminalidad en general, como ocurrió en el sistema penal de adultos, donde lejos de disminuir la comisión de delitos ha ido en aumento desde el año 2001 cuando se aumentó la pena máxima de prisión hasta 75 años.⁴² Además, que la mera agravación de las medidas de internamiento no posee per se eficacia preventiva o disuasiva, pues, siempre existe la gran posibilidad que no sean declarados responsables del delito, lo que produciría la inhibición para delinquir sería la seguridad que toda persona que cometa delito será efectivamente sancionada.

En cuanto a los niños y jóvenes en conflicto con la ley penal, el año 2009 registró un incremento de los menores de edad en centros de internamiento, llegando a más de 750 adolescentes en los 4 centros de inserción social, estos centros, en tanto son los lugares en donde adolescentes y jóvenes cumplen la medida de internamiento, deberían ser, de acuerdo a los artículos 119 y 120 de la Ley Penal Juvenil, centros especializados, pero la realidad demuestra que ha sido generalizada la situación de hacinamiento, insalubridad, inadecuada atención médica general y

³⁹ Vid. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, pronunciamiento: «El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y la Mesa Permanente por los Derechos de la Niñez y Juventud condenan los hechos de violencia contra niños, niñas y adolescentes en El Salvador», emitido el 28 de junio de 2010.

⁴⁰ Vid. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, pronunciamientos: «El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y la Mesa Permanente por los Derechos de la Niñez y Juventud condenan los hechos de violencia contra niños, niñas y adolescentes en El Salvador, de 28 de junio de 2010 y «Pronunciamiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en torno a las reformas de la Ley Penal Juvenil: el aumento de la medida de internamiento y la divulgación de la identidad de jóvenes en conflicto con la ley penal ante los medios de comunicación», emitido en marzo de 2010.

⁴¹ Mediante Decreto Legislativo N° 309 Publicado en El Diario Oficial No. 64, Tomo 387 de 9 de abril de 2010

⁴² Vid. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Pronunciamiento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Lic. Oscar Humberto Luna, ante la reforma a la Ley Penal Juvenil para incrementar la pena de internamiento, de febrero 2010

menos especializada, irrespeto a la integridad personal y dignidad de las y los internos, ocio carcelario, y sobretodo ausencia de un modelo socio-educativo⁴³.

No obstante, que la actual administración del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, ISNA, ha diseñado por primera vez un modelo pedagógico de atención en los centros de inserción y ha realizado esfuerzos para erradicar prácticas represivas, mejorar las condiciones y la infraestructura de los centros, y en especial la creación de espacios de diálogo entre los diferentes actores del sistema de justicia penal juvenil y los mismos jóvenes; modificaciones a la estructura orgánica y sobretodo la conformación de la División de Inserción Social; así como la adopción de medidas de orden laboral para trasladar personal de los centros involucrados en violaciones a derechos de la población adolescente privada de libertad. Sin embargo, sigue siendo preocupante el exiguo presupuesto que en gran medida obstaculiza la superación de deficiencias estructurales, según información oficial el presupuesto para el año 2010 es de US\$ 14.4 millones, y la inversión en la protección de la niñez y de la adolescencia equivale al 39.4% mientras que la inversión en la inserción social equivale al 17.1%. La violencia al interior de los centros tampoco ha cesado, en el periodo entre julio 2009 y junio 2010, se contabilizan más de 8 homicidios de jóvenes.

7.3 En El Salvador el Comité Nacional contra la Trata de Personas,⁴⁴ tiene a su cargo dirigir las acciones para la atención, prevención y combate del delito de Trata de Personas, fenómeno ligado estrechamente a la migración irregular o indocumentada. Se ha creado una Política Nacional, un Plan Estratégico Nacional para el periodo 2008-2012, y lineamientos nacionales para el fortalecimiento de la coordinación institucional para combatir la trata de personas.

En la presentación de los lineamientos el Comité publicó datos de su trabajo en los últimos años:

Personas detenidas y víctimas de trata de personas

AÑO	VICTIMAS	DETENIDOS
2004	14	3
2005	41	53
2006	94	56
2007	59	28
2008	92	28
2009	55	19
2010	19	10
TOTAL	374	197

⁴³ Vid. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Informe especial sobre las condiciones en las que se encuentran los y las jóvenes menores de edad en los centros de internamiento del país, emitido el 9 de febrero de 2010, pág. 27

⁴⁴ Creado mediante Acuerdo Ejecutivo número 114 de fecha 1 de Diciembre de 2005. Está conformado por instituciones públicas, agencias y organismos de cooperación internacional en calidad de asesores técnicos, incluida la Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos de El Salvador

En cuanto a la restitución de derechos para los y las sobrevivientes de la trata de personas, se considera que no es totalmente efectiva, debido a reducidos presupuestos y sin rubro específico para realizar las acciones, además las víctimas, requieren que de parte de las entidades estatales se supere la visión de tratarles únicamente como potenciales testigos en un proceso judicial.

7.4 En El Salvador ha existido históricamente un desconocimiento y rechazo hacia las personas con orientación sexual e identidad de género diferentes, esto ha acarreado graves hechos de exclusión, marginación, discriminación y violencia hacia las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales y transgénero. Los casos más graves han permitido señalar la existencia de crímenes de odio que develaron la poca importancia que desde el Estado ha dado tradicionalmente a esta problemática.⁴⁵ La comunidad LGBT, ha buscado por años espacios de participación para el reconocimiento de sus derechos específicos, pero es durante la actual gestión gubernamental que hay dos hechos positivos, el 13 de mayo del corriente año, la titular de la Secretaría de Inclusión Social, anunció la creación de la dependencia, denominada Dirección de Diversidad Sexual⁴⁶, esfuerzo creado para luchar contra la discriminación, promover políticas públicas de integración y atacar la exclusión. El segundo, es el Decreto Ejecutivo número 56, «Contra la Discriminación por Orientación de Género o Sexual», hecho considerado como histórico ya que el artículo 2 de la citada normativa prohíbe expresamente a todos los empleados y funcionarios de las instituciones que integran la administración pública incurrir en algún acto o práctica, o fomentar, propiciar, defender o apoyar cualquier acto o práctica que de manera directa o indirecta constituya una forma de discriminación por razón de la identidad de género y la orientación sexual.

No obstante lo anterior, los asesinatos contra personas trans cometidos en el año 2009 y las amenazas que recibieron algunas trans pertenecientes a la Asociación para la Promoción Integral y el Desarrollo (ASPID) Arcoiris, cuya investigación está en manos de la Fiscalía General de la República, continúan en la impunidad, mientras este sector de la población, principalmente aquellas personas que se dedican al trabajo sexual, siguen recibiendo amenazas de grupos autodenominados de «exterminio de gays».

8. FUENTES EN INTERNET

<http://www.fiscalia.gob.sv>
<http://www.pnud.org.sv>
<http://www.jurisprudencia.gob.sv>
<http://www.cnsp.gob.sv/>
<http://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Publi-%20El%20Salavador.pdf>
<http://inclusion-social.presidencia.gob.sv/>

⁴⁵ Vid. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Pronunciamiento: ante las amenazas, desaparecimientos y posteriores asesinatos de personas identificadas como parte de la comunidad de gays, travestís, transgénero o transexuales, ocurridas en las últimas semanas en El Salvador. 29 de julio de 2009.

⁴⁶ Vid. http://inclusion-social.presidencia.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=120&Itemid=126

7. ESPAÑA*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Constitución Española (CE), en su art. 149.1.29, establece una atribución genérica de competencia exclusiva al Estado en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica.

Por otra parte, el art. 148.1.22 CE señala que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias para la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una Ley Orgánica.

Específicamente, en su art. 104, la CE atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Asimismo, España ha ido incorporando a su legislación la mayoría de las normas internacionales relacionadas con la materia, mediante el instrumento de ratificación correspondiente, relacionadas en el Capítulo I.

Desde la promulgación de la Constitución, en un proceso ininterrumpido, las Cortes Generales han tratado de mantener un equilibrio entre libertad y seguridad, habilitando a las autoridades correspondientes para el cumplimiento de sus deberes constitucionales en materia de seguridad, mediante la aprobación de diversas Leyes

* **Abreviaturas:** CE: Constitución Española de 1978; DP: Defensor del Pueblo; LO: Ley Orgánica; RD: Real Decreto; CP: Código Penal; LOFCS: Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; LOPSC: Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana; LORPM: Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores; LECrim.: Ley de Enjuiciamiento Criminal; CGCC: Comisaría General de Seguridad Ciudadana; CICO: Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado; GESI: Gabinete de Estudios de Seguridad Interior; TC: Tribunal Constitucional; TS: Tribunal Supremo.

Orgánicas generales, afectando en su regulación al ejercicio de algunos derechos fundamentales, tales como el derecho a la libertad, a la libre circulación o al derecho de reunión.

Nuestro ordenamiento jurídico dispone, así, de un conjunto de medidas legislativas, en constante evolución mediante las oportunas reformas, destinadas a garantizar y reforzar la seguridad ciudadana, así como a mejorar la protección de los derechos de los ciudadanos, especialmente frente a las diversas formas de delincuencia.

Conforme a su exposición de motivos, ocupando un lugar preeminente en el conjunto del ordenamiento jurídico, el Código Penal¹, con el fin de tutelar los valores y principios básicos de la convivencia social y el pacífico disfrute de los derechos y libertades que la CE proclama, define los delitos y faltas que constituyen los presupuestos de aplicación de la forma suprema que puede revestir el poder coactivo del Estado: la pena criminal.

Asimismo, la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, regula el ejercicio de determinadas potestades administrativas con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas.

La LO 2/1986, de 13 de marzo, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tiene como objetivo principal el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías Autónomas y Locales.

A su vez, la LO 4/1997, de 4 de agosto, regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, con el fin de prevención y, en su caso, persecución de infracciones relacionadas con la seguridad ciudadana, estableciendo el marco jurídico aplicable a la utilización de los sistemas de grabación de imágenes y sonidos en lugares públicos, como medio del que pueden servirse las citadas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

1.2 Son diversas las Instituciones públicas, dependientes de la Administración General del Estado, las que contribuyen, en estrecha colaboración, a la creación y mantenimiento de las condiciones adecuadas para garantizar la seguridad ciudadana.

No obstante, el principal organismo público con competencia en esta materia, es el Ministerio del Interior². Asimismo, como órgano territorial, en cada Comunidad Autónoma existe un Delegado del Gobierno³, quien ejercerá las competencias del Estado en esta materia, bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior.

En la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior⁴, se encuentra, como órgano superior, la Secretaría de Estado de Seguridad y, dependiente de ésta, como órganos directivos, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, la Dirección General de Infraestructuras y material de Seguridad y la Dirección General de Relaciones Inter-

¹ Ley Orgánica, 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y sucesivas reformas.

² <http://www.mir.es>

³ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

⁴ RD 1181/2008, de 11 de julio, reformado por RD 495/2010, de 30 de abril.

nacionales y Extranjería. Y dependiente de la Subsecretaría de Interior, como órgano directivo, la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo.

Asimismo, dependen del Secretario de Estado los siguientes órganos: el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) y el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI).

El Ministerio de Justicia⁵, es el Departamento responsable de preparar, dirigir y ejecutar la política del Gobierno en materia de Justicia. Así, le corresponden, entre otras, la función primordial del desarrollo del ordenamiento jurídico y la promoción legislativa en materia penal, civil, mercantil y procesal.

Integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, el Ministerio Fiscal⁶ tiene la misión de promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante ellos la satisfacción del interés social.

La jefatura y representación del Ministerio Fiscal la ostenta el Fiscal General del Estado, que dirige la Fiscalía General del Estado.

En su estructura organizativa, además de la Fiscalía del Tribunal Supremo, la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional y la Fiscalía de la Audiencia Nacional, cuenta con dos Fiscalías especiales: la Fiscalía Antidroga y la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. Asimismo, existen diversos Fiscales Especialistas por razón de la materia. Así, entre otras, violencia sobre la mujer, menores, extranjería, protección y tutela de las víctimas en el proceso penal, delincuencia informática, siniestralidad laboral, seguridad vial, etc.

Asimismo, en la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Política Social⁷, integrada en la Secretaría General de Política Social y Consumo, existe la Delegación del Gobierno para el Plan nacional sobre Drogas, con nivel orgánico de Dirección general. Y en la del Ministerio de Igualdad, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. E Integrada en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, del Ministerio de Economía y Hacienda, se sitúa la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera.

Respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al existir varios colectivos policiales sus funciones, principios básicos de actuación y Estatutos comunes se determinan en la LO 2/1986, de 13 de marzo⁸, que sienta el principio fundamental de cooperación recíproca y coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas.

Conforme al art. 2 de la citada LO, son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

- las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la nación
- los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas
- los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por:

⁵ Su estructura orgánica básica la desarrolla el RD 1125/2008, de 4 de julio.

⁶ Su normativa básica de regulación es el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por la Ley 50/81, de 30 de diciembre y modificado por la Ley 24/2007, de 9 de octubre

⁷ Real Decreto 1041/2009, de 29 de junio.

⁸ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

- a) El Cuerpo Nacional de Policía, Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior,
- b) La Guardia Civil, Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que la LO 2/1986 le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.

Ambos Cuerpos Policiales están bajo el mando directo del Director General de la Policía y de la Guardia Civil.

La estructura periférica del Cuerpo Nacional de Policía esta constituida por las Jefaturas Superiores, las Comisarías Provinciales, las Comisarías Zonales, Locales y de Distrito y las Comisarías Conjuntas o Mixtas y los puestos fronterizos.

Y la organización periférica de la Guardia Civil está constituida por las Zonas, las Comandancias, las Compañías y los Puestos.

Por otra parte, integrada por miembros de estos dos Cuerpos Policiales, existe en España la Policía Judicial⁹, que depende orgánicamente del Ministerio del Interior, pero funcionalmente de las Autoridades Judiciales y del Ministerio Fiscal. La Policía Judicial se constituye por Unidades Orgánicas y se estructura con arreglo a criterios de distribución territorial sobre una base provincial.

En el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía, cabe destacar la Dirección Adjunta Operativa compuesta por cinco Comisarías Generales: de Información, de Policía Judicial, de Extranjería y Fronteras, de Policía Científica y una específica de Seguridad Ciudadana.

En el ámbito del Cuerpo de la Guardia Civil, dependen de la Dirección Adjunta Operativa las siguientes Unidades: el Estado Mayor, la Jefatura de Unidades Especiales y Reserva, la Jefatura de Información, la Jefatura de Policía Judicial, la Jefatura Fiscal y de Fronteras, la Jefatura de Agrupación de Tráfico y la Jefatura del Servicio de Protección de la Naturaleza.

En el año 2009, el número de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía y Guardia Civil) disponibles, alcanzaron un total de 148.850. De los cuales, 66.038 pertenecen al Cuerpo Nacional de Policía y 82.812 al Cuerpo de la Guardia Civil.

En lo que respecta a las Comunidades Autónomas, las únicas con Cuerpos Policiales propios, con competencias en materia de seguridad, asignadas por sus Estatutos de Autonomía, son:

- a) la Policía Autónoma del País Vasco, la Ertzaintza¹⁰, dependiente de la Consejería de Interior del Gobierno Vasco.
- b) la Policía Autónoma de Cataluña, los Mossos d'Esquadra¹¹, dependientes del Departamento de Justicia e Interior de la Generalitat.
- c) la Policía Autónoma de Navarra, la Policía Foral de Navarra¹², dependiente del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno Foral de Navarra.

⁹ Arts. 29 a 36 LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial y arts. 282-298 LECrim.

¹⁰ Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco

¹¹ Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra

¹² Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra

En el ámbito municipal, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, reconoce competencias a los municipios en materia de seguridad en lugares públicos y de ordenación del tráfico de personas y vehículos en las vías urbanas. A partir del reconocimiento de estas competencias, la LOFCS admite distintas modalidades de ejecución de las mismas.

Así, las Corporaciones Locales podrán crear Cuerpos de Policía Local propios¹³ que son Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, para participar en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, con funciones de vigilancia y protección de personalidades y bienes de carácter local y de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en materia de policía judicial y seguridad ciudadana. Y en aquellos municipios donde no exista policía municipal, los cometidos de ésta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos.

Con el fin de garantizar la eficacia de la colaboración entre todos los miembros de las diversas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la LO 2/1986, establece una serie de cauces institucionalizados de auxilio y cooperación, así como mecanismos orgánicos de coordinación.

Con este fin, se crea el Consejo de Política de Seguridad¹⁴, órgano político de composición paritaria, presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Consejeros de Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y asistido por un Comité de Expertos, como órgano de carácter técnico. Asimismo, a nivel autonómico y local se podrán constituir Juntas de Seguridad, en las Comunidades Autónomas o Municipios que dispongan de Cuerpos de Policía propios, para armonizar su actuación y la de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como mecanismo complementario de coordinación operativa.

Asimismo, en 1995 se crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CNSC), a través de una instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad, que reúne a las instituciones con competencias en materia de seguridad y a diversos representantes de la sociedad civil, para cumplir fundamentalmente tres finalidades:

- Favorecer y permitir que los ciudadanos se corresponsabilicen en la formulación y diseño de las políticas de seguridad y en su posterior seguimiento.
- Favorecer una mayor profundización en la cooperación de las FCSE con los ciudadanos y con sus movimientos asociativos y representativos.
- Y posibilitar un mayor acercamiento de la Administración de la seguridad pública al ciudadano y una mayor agilización en el funcionamiento de la misma.

Por otra parte, existen empresas y personal de seguridad privada¹⁵, que prestan servicios de vigilancia y seguridad de personas o bienes, complementarios y subordinados respecto a los de la seguridad pública. Tienen la obligación especial de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones en relación con las personas, los bienes, establecimientos o vehículos de cuya protección, vigilancia o custodia estuvieren encargados. Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía el

¹³ Arts. 51 y 52 de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

¹⁴ Arts. 48-50 de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

¹⁵ Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

control de las entidades, servicios o actuaciones y del personal y medios en materia de seguridad privada, vigilancia e investigación.

1.3 En cumplimiento de lo acordado por las Comisiones de Interior del Congreso y del Senado, el Gobierno remitirá al Parlamento un Informe sobre la situación y evolución de los principales indicadores de criminalidad y que más inciden en la percepción de seguridad. Así, el Ministerio del Interior publica un Anuario estadístico¹⁶ de todas las actividades que conforman el ámbito competencial del Departamento. Asimismo, el GESI publica anualmente un Balance sobre la evolución de la criminalidad en España¹⁷, en el ámbito de actuación del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil.

Respecto a la inseguridad subjetiva: mientras que en los años 2002-2003 la inseguridad ciudadana era percibida como el principal problema en España para el 22% de la población, en enero de 2010 sólo el 8% mantiene esa percepción.

Respecto a la inseguridad objetiva, los principales indicadores seguidos en la confección de dichos informes son cuatro y su elección se justifica por varias razones: por recoger las infracciones penales que suponen un ataque directo contra las personas —su vida o su integridad física o psíquica, su libertad individual y sexual— o contra su propiedad y sus bienes; por estar directamente asociados con la percepción de seguridad o inseguridad de los ciudadanos y porque su conversión en tasas específicas de criminalidad permiten observar las tendencias de fondo en la evolución de la delincuencia y la eficacia de los servicios policiales frente a la misma.

En cuanto a la tasa anual de criminalidad (delitos y faltas cometidos por cada 1.000 habitantes), en el año 2009 se cometieron un total de 1.287.820 infracciones penales

Desglosando los indicadores principales, los datos del año 2009, son los siguientes:

Delitos contra la vida, la integridad y la libertad de las personas: 104.883
 Tasa de homicidios dolosos y asesinatos (por cada 1.000 habitantes): 2,36.
 Delitos contra el Patrimonio: 608.734
 Tasa de robos con violencia: (por cada 1.000 habitantes): 15,9
 Tasa de robos con fuerza en viviendas ((por cada 1.000 habitantes): 36,4
 Faltas de Lesiones: 79.057
 Faltas de Hurto: 495.146

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 Conforme al art. 1.1 de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC), «corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos».

¹⁶ <http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/anuarioestadisticos>

¹⁷ http://www.mir.es/DGRIS/Balances/Balance_2009

Esta competencia comprende el ejercicio de las potestades administrativas previstas en dicha LOPSC, «con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas» (art.1.2).

Según establece el art. 2.1 LOPSC, a los efectos de esta Ley, son autoridades competentes en materia de seguridad: el Ministro del Interior, los titulares de los órganos superiores y órganos directivos del Ministerio del Interior a los que se atribuya tal carácter; los Delegados del Gobierno de las Comunidades Autónomas y los Subdelegados del Gobierno de las Provincias.

En este sentido, a nivel estatal, al Ministro del Interior¹⁸ le corresponde la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana; la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen; el mando superior, la dirección y coordinación, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; el control de las empresas y el personal de seguridad privada; el ejercicio de las competencias que, en el ámbito policial, le atribuye la legislación vigente en materia de extranjería; el régimen de asilo, refugio, régimen de apátridas y protección a desplazados; la administración y régimen de las instituciones penitenciarias; la realización de las actuaciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales; el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas sobre protección civil; y la administración general de la policía de circulación y de la seguridad vial.

Además, según establece el art. 3 de la LOPSC, le corresponden las competencias en materia de armas y explosivos; espectáculos públicos y actividades recreativas; documentación e identificación personal y prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana. Asimismo, le corresponde la planificación, coordinación y control generales de la seguridad de las personas, edificios, instalaciones, actividades y objetos de especial interés, proponiendo o disponiendo la adopción de las medidas, o la aprobación de las normas que sean necesarias.

Como órgano superior del Ministerio del Interior, a su titular, el Secretario de Estado de Seguridad, le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones: la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de residencia y circulación; el ejercicio del mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la coordinación y la supervisión de los servicios y misiones que les corresponden; el control de las empresas y del personal de seguridad privada y la seguridad pública de los espectáculos y actividades recreativas, en el ámbito de competencias del Estado; la dirección y coordinación de la cooperación policial internacional; la dirección, impulso y coordinación de las actuaciones del departamento en materia de crimen organizado, tráfico de drogas, blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico y delitos conexos; la planificación y coordinación de las políticas de infraestructuras y material en el ámbito de la seguridad; la aprobación de los planes y programas de infraestructuras y material

¹⁸ Conforme al RD 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, reformado por RD 495/2010, de 30 de abril..

en el ámbito de la seguridad y la dirección de las competencias del Ministerio del Interior en materia de Administración Penitenciaria.

Para el desarrollo de estas obligaciones, la Secretaría de Estado cuenta con diversos órganos dependientes, con rango de Subdirección General:

Al Gabinete de Coordinación, le corresponden las funciones de supervisión y coordinación de la ejecución de planes conjuntos en materia de seguridad ciudadana.

La Inspección de Personal y Servicios de Seguridad, es la encargada de la inspección, comprobación y evaluación del desarrollo de los servicios, centros y unidades, centrales y periféricos, de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, así como de las actuaciones realizadas por los miembros de los respectivos cuerpos en el cumplimiento de sus funciones.

El Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO), al que corresponde la elaboración de la inteligencia estratégica en la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada, así como, en su caso, el establecimiento de criterios de coordinación operativa de los servicios actuantes en los supuestos de coincidencia o concurrencia en las investigaciones.

El Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI) será el encargado de apoyar, mediante la elaboración de estadísticas y estudios e investigaciones sobre la situación y tendencias de la seguridad, a los órganos superiores y directivos del Ministerio del Interior en la elaboración de las políticas de seguridad y en la toma de decisiones relacionadas con esta materia. Asimismo, complementará, con el desarrollo e impulso de acciones formativas específicas, la especialización de los altos responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Asimismo, como órganos colegiados adscritos al Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, figuran los Consejos Superior y Asesor de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales¹⁹.

El Consejo Superior tendrá las siguientes funciones: diseñar las políticas generales y estrategias en materia de lucha contra el tráfico de drogas y el blanqueo de capitales, en coordinación respecto a este último con la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias; establecer prioridades en la represión de estas formas de delincuencia e informar de los asuntos que el Ministro del Interior o el Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas consideren oportuno encomendarle, en relación con las citadas materias.

Por su parte, el Consejo Asesor asume la función de apoyo y asistencia al Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas en el ejercicio de sus competencias y, en especial de las referidas a las actuaciones de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en cumplimiento de estrategias concretas o programas específicos acordados por el Consejo Superior.

Como órgano directivo del Ministerio del Interior, al Director General de la Policía y de la Guardia Civil le corresponde el mando directo del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil, en este último caso, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Ministerio de Defensa.

Respecto a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas²⁰, ejercerán las competencias del Estado en esta materia en el territorio de la Comunidad, bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior. Entre sus funcio-

¹⁹ Real Decreto 364/1997, de 14 de marzo.

²⁰ Arts. 22 a 30 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

nes, les corresponde, entre otras, nombrar a los Subdelegados del Gobierno en las Provincias y ejercer la jefatura de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con el fin de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Asimismo, tanto los Delegados del Gobierno como los Subdelegados del Gobierno, asumirán las competencias sancionadoras que les atribuye la LOPSC.

Respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas, el art. 38 LOFCS distingue entre funciones con carácter de propias, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Las Comunidades Autónomas con cuerpos policiales propios ejercerán, a través de los mismos, las siguientes funciones: con carácter de propias: velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma; la vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios; la inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita y el uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales; participar en las funciones de policía judicial y vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.

Y de prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: la cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello; la prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil; velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como a la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

Asimismo, corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la LOFCS y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las policías locales en el ámbito territorial de la comunidad.

2.2 Entre las obligaciones específicas de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, la existencia de varios colectivos policiales, que actúan en un mismo territorio con funciones similares y, al menos parcialmente, comunes, ha obligado a dotarlos de principios básicos de actuación y de criterios estatutarios comunes, reuniendo sus regulaciones en un texto legal único. Así, la LOFCS, sienta el principio fundamental de cooperación recíproca y de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas.

De este modo, los principios básicos de actuación son establecidos por esta LO como un auténtico «Código Deontológico»²¹, que vincula a los miembros de todos los colectivos policiales, imponiendo el respeto de la Constitución y al resto de

²¹ LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

ordenamiento jurídico, el servicio permanente a la comunidad, la adecuación entre fines y medios, como criterio orientativo de su actuación, el secreto profesional, el respeto al honor y dignidad de la persona, la subordinación a la autoridad y la responsabilidad en el ejercicio de la función.

Estos principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son considerados por la LOFCS como los ejes fundamentales en torno a los cuales gira el desarrollo de las funciones policiales, derivando a su vez de principios constitucionales más generales, como el de legalidad o adecuación al ordenamiento jurídico, o de características estructurales, como la especial relevancia de los principios de jerarquía y subordinación, que potencian el respeto al principio de responsabilidad por los actos que se lleven a cabo²².

En cuanto a sus funciones, respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil), la LOFCS establece una serie de funciones comunes que deben desempeñar con el fin de cumplir con su misión, atribuida constitucionalmente, de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Así, conforme al art. 11 de la citada LOFCS, tienen las siguientes obligaciones: velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias; auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa; vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran; velar por la protección y seguridad de altas personalidades; mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana; prevenir la comisión de actos delictivos; investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del juez o tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes; captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia y colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil.

Dichas funciones serán ejercidas con arreglo a la siguiente distribución territorial de competencias: el Cuerpo Nacional de Policía en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, y la Guardia Civil en el resto del territorio nacional y su mar territorial.

Además de las citadas funciones comunes, se establece una distribución material de competencias²³.

Al Cuerpo Nacional de Policía le corresponde: la expedición del Documento Nacional de Identidad y de los pasaportes; el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración; la vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego; la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga; colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos

²² Concretamente, los citados principios básicos de actuación, del que se derivan una serie de obligaciones para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se establecen en el art. 5 de la LOFCS.

²³ Art. 12 LOFCS.

Internacionales, bajo la superior dirección del Ministerio del Interior y el control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones.

Es competencia de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana (CGSC) la coordinación, control y evaluación de las unidades operativas a través de las cuales se materializan cuantas funciones permiten la consecución del clima adecuado de protección y el ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y libertades.

Conforme a lo dispuesto en el RD 991/2006, de 8 de septiembre, se atribuye a la CGSC las siguientes funciones:

- La organización y gestión de lo relativo a la prevención, mantenimiento y, en su caso, restablecimiento del orden y la seguridad ciudadana.
- El control de las empresas y del personal de la seguridad privada.
- La vigilancia de los espectáculos públicos, dentro del ámbito de competencia del Estado.
- La protección de altas personalidades, edificios e instalaciones que por su interés lo requieran.

La Guardia Civil ejercerá las siguientes funciones: las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos; el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando; la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas; la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran; velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hídricos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza y la conducción interurbana de presos y detenidos.

Asimismo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado llevarán a cabo todas las actuaciones policiales administrativas previstas en la LOPSC, necesarias para la consecución de las finalidades previstas en dicha ley. Es decir, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios público, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas.

Respecto a las funciones generales de Policía Judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, en la medida en que deben prestar la colaboración requerida por la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal en actuaciones encaminadas a la averiguación de delitos o descubrimiento y aseguramiento de delincuentes, con estricta sujeción al ámbito de sus respectivas competencias²⁴.

Respecto a las Policías Autonómicas, sus competencias vienen determinadas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y las normas que lo desarrollen.

En el marco de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ertzaintza²⁵ tiene como misión esencial proteger a las personas y bienes, garantizar el libre ejercicio de sus derechos y libertades y velar por la seguridad ciudadana en todo el territorio de la Comunidad Autónoma

Dentro del marco de las competencias que corresponden a la Generalitat, los Mossos d'Esquadra²⁶, actúan en todo el territorio de Cataluña, debiendo ejercer las

²⁴ Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

²⁵ Art. 26 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

²⁶ Art. 12 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad.

siguientes funciones: de policía de seguridad ciudadana, de policía administrativa, de policía Judicial, de intervención en la resolución amistosa de conflictos privados; de colaboración y cooperación con las policías locales y otras funciones que se le encomienden.

Asimismo, la Policía Foral de Navarra²⁷, en el marco de las competencias asumidas por la Comunidad foral de Navarra, ejerce su actuación en el ámbito territorial de dicha Comunidad Autónoma, mediante las siguientes funciones: proteger y velar por las libertades y derechos de las personas reconocidos por el ordenamiento jurídico; garantizar el mantenimiento de la tranquilidad y seguridad pública, el respeto de la ley y del orden en la sociedad; prevenir y combatir la delincuencia y facilitar asistencia y servicios a la población.

Respecto las Policías Locales²⁸, que sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes, deberán ejercer las siguientes funciones: proteger a las autoridades de las corporaciones locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones; ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación; instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano; policía administrativa, en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia; participar en las funciones de policía judicial; la prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil; efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las juntas de seguridad; vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la policía de las Comunidades Autónomas la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello y cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

Finalmente, en cuanto al principio de *Responsabilidad*, son responsables personal y directamente por los actos que en su actuación profesional lleven a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión y los principios enunciados anteriormente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponderá a las Administraciones Públicas por las mismas.

Por ello, y con el fin de garantizar el correcto desempeño de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están sujetos a un régimen disciplinario, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que puedan incurrir, que se hará efectiva en la forma prevista en las correspondientes disposiciones legales.

La Guardia Civil, por su condición de instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica: la LO 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. Y cuando actúe en el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en unidades militares, resultará de aplicación el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas²⁹.

²⁷ Art. 13 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra

²⁸ Art. 53 de la Ley Orgánica, 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

²⁹ Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

El régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía se regula en la reciente LO 4/2010, de 20 de mayo.

Dichas Leyes Orgánicas describen detalladamente las diversas infracciones disciplinarias en las que pueden incurrir los miembros de dichos Cuerpos Policiales (faltas muy graves, graves o leves), así como las sanciones aplicables en cada caso.

Asimismo, los integrantes de todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán incurrir en responsabilidad penal, por la comisión de los delitos y faltas comunes tipificados en el CP como cualquier particular, y en concreto los delitos especiales, por las características del sujeto activo (funcionario público o autoridad) cuando se realicen en el ejercicio y con abuso de la función pública. En este caso, se les impondrá, además de la pena señalada en cada tipo, la de inhabilitación absoluta o especial para empleo o cargo público.

Como indicadores de actividad y eficacia en el cumplimiento de sus obligaciones, cabe destacar los siguientes (2009):

Tasa de delitos esclarecidos: de 2005 a 2009 el porcentaje fue en aumento y en el año 2009 supone el 40,50%.

Tasa de detenidos: 17,30%.

Tasa de elaboración de actas por posesión y consumo de drogas: un total de 67.170.

2.3 Respecto a las Fuerzas Armadas³⁰, integradas en el Ministerio de Defensa, se componen en su estructura orgánica por el Ejército de Tierra, el Ejército del Aire y la Armada.

Entre otras funciones, las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

Para ello, pueden realizar operaciones de apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

En España, se ha publicado recientemente³¹, el Plan Estratégico 2009-2012 de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, en materia de seguridad, que trata de ser un instrumento eficaz para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la orientación de sus actividades en un contexto global al servicio de la sociedad. Siendo su objetivo dotarlas de los medios necesarios para que continúen realizando su labor al servicio de la sociedad, para hacer que los españoles estén cada vez más seguros, como garantía de libertad, convivencia y confianza en sus valores y en su futuro.

En líneas generales, las cinco medidas que integran el citado Plan abarcan, fundamentalmente, la lucha contra el terrorismo interior e internacional, la lucha

³⁰ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional

³¹ En la Revista del Ministerio del Interior «Seguridad y Ciudadanía», enero-junio 2009

contra el crimen organizado, contra la inmigración irregular y contra la inseguridad ciudadana, así como la modernización del sistema de seguridad.

Conforme se indica en dicho Plan, con las citadas medidas se pretende responder a las demandas de seguridad de la sociedad española.

El Plan Estratégico parte del análisis y la valoración de los principales riesgos para la seguridad y su proyección en un futuro inmediato, para diseñar los ejes de actuación y determinar los recursos necesarios para hacerles frente.

Establece objetivos generales comunes para el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, que son desarrollados y concretados en objetivos específicos de acuerdo con su ámbito de competencias y con sus propios sistemas de planificación operativa, y de evaluación y seguimiento.

Como principales aspectos que configuran el citado Plan Estratégico, cabe destacar los siguientes: una concepción de la seguridad centrada en las personas y la prevención como criterio básico de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En concreto, en materia de seguridad ciudadana, el Plan Estratégico establece cuatro grandes objetivos: mantener la tasa general en el actual diferencial favorable en relación con la tasa media de los países de la Unión Europea; disminuir la tasa de los delitos más graves, tales como homicidios, robos con violencia y agresiones sexuales a mujeres; perseguir específicamente los abusos y agresiones a los menores y los delitos de pornografía infantil; y, por último, mejorar la lucha contra la pequeña delincuencia y disminuir los tiempos de respuesta policial. Asimismo, se desarrollara un esfuerzo adicional en lo concerniente a las tasas de actividad y eficacia, mejorando las de las infracciones penales esclarecidas.

Por otra parte, se presta especial atención en dicho Plan Estratégico a la lucha contra la violencia de género y la protección de otros colectivos vulnerables de la sociedad, como los niños o las personas mayores.

Respecto a la inversión del Gobierno español en seguridad, conforme a los Presupuestos Generales del Estado de 2010, las dotaciones económicas para los Cuerpos y Servicios de la Seguridad del Estado alcanzan los 6.663,5 millones de euros³² (+337 millones de euros financiados por el PlanE³³ para inversiones en el Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil), un 55,1% más que en 2004. Por lo tanto, el gasto en seguridad pública se sitúa en el 0,63% del Producto Interior Bruto (PIB).

Como planes o programas específicos de lucha y prevención en diversos ámbitos relacionados con la seguridad ciudadana, se destacan los siguientes:

El Programa de Participación Ciudadana³⁴, cuyos objetivos generales son los siguientes: obtener una relación más fluida e inmediata con los representantes de los colectivos ciudadanos; conocer de forma directa los problemas que afecten a los ciudadanos y los planteamientos de los mismos en el ámbito de la seguridad y posibilitar a la Institución Policial una respuesta más ágil y eficaz en la aplicación de estrategias, programas y planes de seguridad, enfocados a los asuntos que más preocupan a la ciudadanía.

³² De los cuales esta previsto, como prioridad de gasto, destinar 8.873 millones concretamente a Seguridad Ciudadana

³³ Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, 2010. <http://www.plane.gob.es>

³⁴ Circular 1/2006 de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana

El «Plan Integral de Lucha Contra la Trata de seres Humanos con fines de explotación sexual»³⁵, que se define como una de las prioridades del Gobierno y una de las prioridades de la acción política del Ministerio de Igualdad³⁶.

El Plan aborda el problema desde cuatro puntos de vista, que se convierten en principios rectores de todas las medidas incluidas: desde una perspectiva de género, como una violación de los derechos fundamentales, como un hecho transnacional que requiere de la cooperación internacional y como un delito en el que es imprescindible la actuación policial y judicial.

Las medidas tomadas en el Plan, pretenden, de manera integral, ahondar en todas las áreas del problema: sensibilización, prevención e investigación; educación y formación; asistencia y protección a las víctimas, y medidas legislativas, de procedimiento, de coordinación y cooperación.

El Ministerio de Igualdad ha elaborado y publicado un primer informe acerca del estado de situación y el grado de cumplimiento del Plan.

La «Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2016»³⁷, elaborada por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que pretende dar una respuesta homogénea, equitativa y de calidad en todo el territorio español ante el problema de las drogas en los próximos ocho años.

El «Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad Escolar»³⁸, cuyos principales objetivos son:

- Responder de manera coordinada y eficaz a las cuestiones relacionadas con la seguridad de los niños y jóvenes en la escuela y su entorno, fortaleciendo la cooperación policial con las autoridades educativas en sus actuaciones para mejorar la convivencia y la seguridad en el ámbito escolar.
- Impulsar el desarrollo de actividades, charlas y conferencias, en los centros escolares dirigidas a los alumnos e impartidas por expertos policiales.
- Mejorar la vigilancia policial en las inmediaciones de los centros escolares.
- Impulsar el establecimiento de mecanismos estables de colaboración entre los expertos policiales y las autoridades docentes, comunidad educativa, asociaciones de padres y madres de alumnos y otras organizaciones.

El «Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género», que cuenta con dos objetivos estratégicos: mejorar la respuesta frente a la violencia de género y conseguir un cambio en el modelo de relación social.

El «Programa Turismo y Seguridad», orientado a la prevención de las actividades delictivas más comunes que pueden afectar a los turistas, tanto nacionales como extranjeros, así como al diseño de la mejor asistencia especializada a las víctimas, todo ello mediante el fomento de la más amplia colaboración y corresponsabilidad con los diferentes segmentos, públicos y privados, del sector turístico.

En España, la cooperación policial internacional se canaliza a través de la Unidad de Cooperación Policial Internacional, donde están ubicadas las oficinas de cooperación internacional: Oficina de EUROPOL y Oficina SIRENE, en el plano comunitario, y la Oficina de INTERPOL para la cooperación policial a nivel mundial.

³⁵ Aprobado y en vigor desde el 12 de diciembre de 2008, con una duración de 3 años (2009-2011).

³⁶ <http://www.migualdad.es>

³⁷ <http://www.pnsd.msc.es/novedades/pdf/EstrategiaPNSD2009-2016.pdf>

³⁸ El I Plan se puso en marcha para los cursos escolares 2007-2008 y 2008-2009, y el II se han ampliado para los cursos 2009-2010 y 2010-2011.

Respecto a la formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil programa y aprueba anualmente las actividades formativas para estos cuerpos policiales. Para el año 2010 se han programado 175.000 horas lectivas, distribuidas en 2.511 actividades formativas. Dicha previsión, conforme se indica en el Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012, sitúa a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado entre los cuerpos policiales que más invierten en formación. El citado programa formativo dispone de un presupuesto superior a los 16.800.000 € para la Policía Nacional y a los 17.000.000 € en el ámbito de la Guardia Civil.

Asimismo, la LOFCS atribuye especial importancia a la formación y promoción profesional, disponiendo a tal efecto la colaboración institucional con la Universidad, así como con otras Entidades tanto de carácter público como privado.

En dicho marco, la Secretaría de Estado de Seguridad tiene diversos Convenios de Colaboración con Universidades Españolas. Así, entre otros, mediante un Convenio con la Universidad de Alcalá, se ha creado el Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Policiales (IUICP), que ha puesto en marcha un Programa de Postgrado, que incluye un Máster Universitario en Ciencias Policiales y un Doctorado en Criminalística, destinado, fundamentalmente, a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado³⁹.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

En España, no está reconocido, como derecho autónomo, el derecho a la seguridad ciudadana, sino que es el presupuesto del ejercicio de los demás derechos fundamentales.

Por otra parte, si bien el art. 17.1 CE garantiza el derecho a la seguridad personal, al señalar que «toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad», conforme ha resuelto el Tribunal Constitucional (TC)⁴⁰, no cabe confundir ambas acepciones, ya que la seguridad ciudadana, cuya salvaguardia como bien jurídico de ámbito colectivo, no individual, es función de Estado, pero no forma parte del elenco de libertades y derechos fundamentales, subjetivos y por ello individuales.

No obstante, como indica la LOPSC en su Exposición de Motivos, «la protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de los derechos y libertades públicas constituyen un binomio inseparable, y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática».

En este sentido, conforme ha expresado el TC «resultarán encuadrables en la materia «seguridad pública», todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública. Ello se ha de manifestar a través de la necesaria puesta en práctica de «medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas»⁴¹.

Así, la seguridad ciudadana se deriva de la eficaz protección del contenido de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la CE, tales como, entre otros,

³⁹ <http://www.uah.es/IUICP>

⁴⁰ STC 325/1994, de 12 de diciembre.

⁴¹ STC148/2000, de 1 de Junio.

el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15), a la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16), a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2), o al secreto de las comunicaciones (art. 18.3).

De ello se deriva que, con la finalidad de garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, se persiga la prevención y represión de la violencia en las relaciones sociales y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución.

Ahora bien, la eficacia en la persecución del delito, cuya legitimidad es incuestionable, no puede imponerse, sin embargo, a costa de los derechos y libertades fundamentales (STS 341/1993).

No existe en España un derecho a la verdad en materia de seguridad ciudadana.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

El art. 24.1 CE establece que «todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión».

Y al objeto de asegurar a todas las personas el acceso a la tutela judicial efectiva, el artículo 119 CE previene que la Justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley, y en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar. Con todo ello, la CE diseña un marco constitucional regulador del derecho a la tutela judicial que incluye, por parte del Estado, una actividad prestacional encaminada a la provisión de los medios necesarios para hacer que este derecho sea real y efectivo incluso cuando quien desea ejercerlo carezca de recursos económicos.

La citada previsión constitucional ha sido objeto de desarrollo por la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita que, conforme a su art. 1, tiene por objeto determinar el contenido del derecho a la asistencia jurídica gratuita al que se refiere el artículo 119 de la Constitución y regular el procedimiento para su reconocimiento y efectividad.

El art. 100 de la LECrim. establece que «de todo delito o falta nace acción penal para el castigo del culpable, y puede nacer también acción civil para la restitución de la cosa, la reparación del daño y la indemnización de perjuicios causados por el hecho punible».

Conforme a la LECrim., la legitimación para el ejercicio de las acciones penales depende de la naturaleza del delito. Así, en los delitos públicos la legitimación corresponderá tanto al Ministerio Fiscal (garante de los intereses públicos), como a la acusación popular (en defensa de los intereses generales, ejercida por cualquier ciudadano haya sido o no perjudicado directamente por el delito) o a la acusación particular (ofendido); en delitos semipúblicos la legitimación corresponderá tanto al Ministerio Fiscal, previa denuncia, como a la acusación particular; y en los delitos privados legitimación corresponde únicamente al acusador privado.

Con el fin de reparar los daños a los afectados por los delitos, se establecen distintos sistemas de indemnizaciones y posibles vías para exigir dicha responsabilidad. Como responsabilidad civil derivada del delito, bien directamente al delincuente, o subsidiariamente al Estado. Asimismo en la vía administrativa, puede exigirse la responsabilidad patrimonial directa del Estado.

Resulta de especial relevancia la normativa en materia de indemnización de los daños causados por delitos violentos o por actividades terroristas⁴².

En virtud de esta normativa, el Estado, de acuerdo con el principio de solidaridad con las víctimas, asume el resarcimiento «de los daños corporales (físicos y psíquicos), los gastos en razón de tratamiento médico, y los daños materiales causados como consecuencia o con ocasión de delitos de terrorismo cometidos tanto por bandas armadas elementos terroristas como por persona o personas que alteren gravemente la paz y seguridad ciudadana, a quienes no fueran responsables de dichas actividades delictivas»⁴³.

Respecto a la responsabilidad civil derivada de la comisión de una infracción penal, el artículo 109.1 del Código Penal, dispone que «la ejecución de un hecho descrito por la Ley como delito o falta obliga a reparar, en los términos previstos en las Leyes, los daños y perjuicios por él causados».

Respecto a la responsabilidad patrimonial de la Administración, el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, proclama el derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Respecto a la responsabilidad civil subsidiaria del Estado, la Sala 2ª del TS⁴⁴ ha señalado que «la responsabilidad civil subsidiaria del estado por los daños causados por los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad, (en este caso por el uso del arma reglamentaria) queda excluida en aquellos supuestos en los que el daño no sea una concreción del riesgo generado por el sistema de organización del servicio de seguridad. Sin embargo, habrá responsabilidad civil subsidiaria del estado, si existen datos debidamente acreditados, de que el arma debió habérsela retirado al funcionario por carencia de las condiciones adecuadas para su posesión».

En cuanto a la responsabilidad patrimonial de la Administración, respecto a la reclamación de una indemnización por considerar los solicitantes que se había producido un funcionamiento anormal del Cuerpo de la Guardia Civil, pues debería haber protegido a los ciudadanos adoptando las medidas necesarias para comprobar las amenazas recibidas sobre la colocación en las playas de artefactos explosivos, o alertar del grave riesgo, falleciendo una persona a consecuencia de la detonación, el TS⁴⁵ ha declarado lo siguiente:

«El hecho de que no se advirtiese a la población de las amenazas de colocación de posibles bombas en las playas, no puede configurarse como un elemento generador de responsabilidad, ya que ello no lleva inherente una pasividad de las Fuerzas de Seguridad del Estado, que si realizaron inspecciones oculares en las mismas y se pusieron en estado de alerta, sin que se pueda pretender aparejar a ello la evi-

⁴² Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual.

⁴³ Art. 1 del RD 288/2003, 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Ayudas y Resarcimiento a las Víctimas de delitos de terrorismo, en su redacción dada por el RD 199/2006, de 17 de febrero.

⁴⁴ Acuerdo del Pleno de 17 de julio de 2002.

⁴⁵ Sentencia de 16 de enero de 2008 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional.

tación del desgraciado desenlace, pues su obligación no era otra que la de actuar, como se hizo, pero no de acertar, y el hecho de generar un estado de alarma en la población, solo hubiese condicionado la vida de la ciudadanía por la acción de elementos terroristas, responsables únicos del daño cuya reparación se demanda, y cuya vía de resarcimiento ha sido igualmente instada por las actoras ante esta misma Sala y Sección. En otras palabras, se produce una actuación de un tercero ajeno a los servicios públicos de tal intensidad que impide reconocer la existencia de un título de imputación bastante para generar responsabilidad patrimonial de *la Administración*».

El proceso penal no puede ser contemplado exclusivamente desde la perspectiva de la necesaria tutela de los intereses de la sociedad y de las garantías del acusado, sino también y de modo relevante, como instrumento de reparación del daño moral y patrimonial que la víctima ha recibido por el hecho delictivo. Reparación que no puede ser fuente de más daños para la víctima, tratando de evitar una victimización secundaria. En este sentido, cabe destacar la figura del Ministerio Fiscal como defensor de las víctimas en el proceso penal y la Instrucción 8/2005, de la Fiscalía General del Estado, sobre el deber de información en la tutela y protección de las víctimas en el proceso penal. Asimismo, se ha designado un Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General del Estado para la tutela y protección de los intereses de las víctimas en el proceso penal.

En materia de Cooperación Judicial Internacional, existen diversas Instituciones de apoyo a la cooperación judicial internacional: Eurojust, órgano de la Unión Europea compuesto por jueces y fiscales de los distintos Estados miembros. Su función consiste en apoyar y reforzar la coordinación y cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a varios Estados. La Red Judicial Europea, la Red Judicial Española de Cooperación Internacional (REJUE), la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed) y la Red de Fiscales Especialistas de Cooperación Internacional.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

La LO 35/1995, regula, por una parte, las ayudas de contenido económico a las víctimas de delitos violentos y, por otra parte, la asistencia a las víctimas de todo tipo de delitos. En su exposición de motivos deja claro que «el concepto legal de ayudas públicas contemplado en esta Ley debe distinguirse de figuras afines y, señaladamente, de la indemnización. No cabe admitir que la prestación económica que el Estado asume sea una indemnización ya que éste no puede asumir sustitutoriamente las indemnizaciones debidas por el culpable del delito ni, desde otra perspectiva, es razonable incluir el daño moral provocado por el delito. La Ley, por el contrario, se construye sobre el concepto de ayudas públicas —plenamente recogido en nuestro Ordenamiento— referido directamente al principio de solidaridad en que se inspira».

Además de las indemnizaciones derivadas de la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo⁴⁶, se conceden a las víctimas de los actos terroristas, otra serie

⁴⁶ Ley 32/1999, de 8 de octubre, modificada por Ley 14/2000, de 29 de diciembre y por Ley 53/2002, de 30 de diciembre.

de ayudas⁴⁷ como ayudas de estudio, de asistencia psico-social, ayudas específicas destinadas a financiar tratamientos médicos, prótesis e intervenciones quirúrgicas, siempre que se acredite la necesidad actual de los mismos y no hubieran sido cubiertos bien por un sistema público o privado de aseguramiento, bien por el régimen público de resarcimientos o ayudas a las víctimas de actos terroristas.

Asimismo, en la citada LO 35/1995, se establece un sistema de ayudas públicas en beneficio de las víctimas directas e indirectas de los delitos dolosos y violentos, cometidos en España, con el resultado de muerte o de lesiones corporales graves o de daños graves en la salud física o mental. Se beneficiarán asimismo de estas ayudas las víctimas de los delitos contra la libertad sexual aún cuando éstos se perpetraran sin violencia.

Existen Oficinas de asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, gestionadas por el Ministerio de Justicia, para atenderlas, orientarlas y apoyarlas en relación con: los derechos reconocidos por la ley y el procedimiento de solicitud de ayudas económicas.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 El artículo 2 de la LO 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, reconoce que uno de sus fines es establecer un sistema integral de tutela institucional en el que la Administración General del Estado, a través de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, en colaboración con el Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer, impulse la creación de políticas públicas dirigidas a ofrecer tutela a las víctimas de la violencia de género.

El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer publica anualmente un informe, que elabora la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, donde se realiza un análisis de los principales indicadores sobre esta materia.

En la presentación del citado informe, el Presidente de dicho Observatorio considera imprescindible «mantener y seguir mejorando la información estadística ya disponible, completándola con datos procedentes de otras fuentes y, particularmente, con cifras globales y consistentes relativas a los recursos de la asistencia social integral que contribuyen a la recuperación de las víctimas de violencia de género». Asimismo, considera necesario «continuar profundizando en el conocimiento de este grave problema social, para combatirlo, con encuestas e investigaciones de carácter cuantitativo y cualitativo».

Por otra parte, existen Unidades de prevención, asistencia y protección a mujeres víctimas de violencia de género (UPAP), integradas en la Comisaría General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, que llevan a cabo las siguientes actuaciones generales de análisis, control y evaluación, tanto respecto de las víctimas como de sus agresores:

- Mantenimiento de contactos personales y telefónicos permanentes con las víctimas, con la finalidad de transmitir a las mismas la mejor sensación de seguridad.

⁴⁷ <http://www.mir.es/SGACAVT/indeyayu>

- Detectar y controlar las posibles situaciones de riesgo para la mujer, realizando un seguimiento de la evolución de esa situación de riesgo de la víctima conforme lo dispuesto en la Instrucción 5/2008, de 18 de julio, de la Secretaría de Estado de Seguridad.
- Servir de enlace entre la mujer víctima de violencia de género y los servicios administrativos y asistenciales especializados en atención a la mujer.
- Asesorar, auxiliar y acompañar, en su caso, a la víctima con ocasión de la tramitación de los correspondientes procedimientos policiales y judiciales.

Respecto a la evolución de las cifras de víctimas mortales por violencia de género, según los últimos informes del Ministerio de Igualdad, en el periodo 2005-2009, el número de mujeres muertas a manos de sus parejas o ex parejas ascendió a 326.

Respecto a las mujeres inmigrantes, desde la aprobación de la LO, 1/2004, se han desarrollado diversas actuaciones en relación con la población extranjera inmigrante, que se engloban en dos ámbitos: los derechos de las mujeres inmigrantes, los planes de actuación y colaboración de los poderes públicos.

Cabe destacar los siguientes Planes: «Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010», aprobado en febrero de 2007, que incluye entre sus objetivos, facilitar la integración social de las mujeres extranjeras víctimas de la violencia de género.

Y el «Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante 2009-2012», aprobado en enero de 2009, cuyo principal objetivo aproximar los recursos a la población inmigrante y crear las condiciones adecuadas para la prevención de este tipo de violencia y la atención desde una perspectiva global, pues la mayor dependencia de estas mujeres hacia su agresor, debido a la falta de redes de apoyo sociales y familiares, origina una mayor inseguridad a la hora de romper con la violencia.

El Plan se articula sobre cinco ejes principales, dirigidos a la consecución de objetivos específicos a través de acciones concretas para cada uno de ellos: información; formación; sensibilización; atención adaptada a las circunstancias de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género y medidas estructurales.

7.2 En el seno del Consejo de Seguridad Ciudadana, del Ministerio del Interior, se ha constituido un grupo de trabajo sobre «Juventud y Seguridad», integrado por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Ciencia, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el Instituto de la Juventud y el Consejo de la Juventud de España. El objetivo de este grupo consiste en abordar, de una manera integral, todos los problemas relacionados con la juventud y la seguridad y dar respuesta, especialmente a través de la prevención, a la preocupación de la sociedad por las conductas violentas o delictivas que afectan a los jóvenes, ya sea como víctimas o como autores (acoso escolar⁴⁸, tráfico y consumo de drogas, delitos contra la libertad sexual, comportamientos racistas y xenófobos, actividades relacionadas con bandas juveniles, etc).

Asimismo, dentro de las acciones previstas para la implantación del Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad Escolar, figura la elaboración de un «Protocolo de Actuación Policial con Menores»⁴⁹, que tiene por objeto unificar

⁴⁸ Al respecto, cabe destacar la Instrucción 10/2005, de la Fiscalía General del Estado, sobre el tratamiento del acoso escolar desde el sistema de justicia juvenil.

⁴⁹ Aprobado mediante la Instrucción 11/2007, de 12 de septiembre, de la Secretaría de Estado de Seguridad.

criterios de actuación de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, recogiendo de forma sistematizada los diferentes preceptos y trámites procedimentales relativos a toda clase de intervención policial con menores de edad, tanto en el campo de la protección como en el ámbito de la investigación de infracciones penales.

El artículo 19 del vigente Código Penal, fija la mayoría de edad penal en los dieciocho años y exige la regulación expresa de la responsabilidad penal de los menores de dicha edad en una Ley independiente. Dicha norma es la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (LORPM)⁵⁰, mayores de 14 años y menores de 18, por la comisión de los delitos y faltas tipificados en el Código Penal, que presenta frente a la de los adultos un carácter primordial de intervención educativa.

Conforme a lo dispuesto en su art. 3, cuando el autor de los hechos delictivos sea menor de catorce años, no se le exigirá responsabilidad con arreglo a la LORPM, sino que se le aplicará lo dispuesto en las normas sobre protección de menores previstas en el Código Civil y demás disposiciones vigentes. El Ministerio Fiscal deberá remitir a la entidad pública de protección de menores testimonio de los particulares que considere precisos respecto al menor, a fin de valorar su situación, y dicha entidad habrá de promover las medidas de protección adecuadas a las circunstancias de aquél conforme a lo dispuesto en la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Existen diversos grupos policiales especializados en materia de menores: en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía los Grupos de Menores (GRUME), en todas las Brigadas Provinciales de Policía Judicial y Comisarías Locales en su caso, apoyados por el Servicio de Atención a la Familia (SAF Central) de la Comisaría General de Policía Judicial y en el ámbito de la Guardia Civil, los citados especialistas se integran en los Equipos Mujer-Menor (EMUME) en todas las Comandancias dentro de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, apoyados por el EMUME Central de la Unidad Técnica de Policía Judicial.

Con fines de prevención juvenil del delito, especialmente en el entorno escolar, se llevan a cabo diversas actuaciones policiales⁵¹: labores de vigilancia en las inmediaciones de los centros escolares, en las que se prestará singular atención a aquellas cuestiones de seguridad ciudadana que más afectan a los menores, como acoso escolar, bandas juveniles violentas, acceso a drogas y alcohol, vandalismo, xenofobia o racismo, y, en especial, contra el tráfico minorista y consumo de drogas en colegios y zonas de ocio, respectivamente.

7.3 Como se establece en la Exposición de Motivos de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, «para garantizar la convivencia en una sociedad democrática como la española, integrada por personas de orígenes distintos y a la que seguirán incorporándose personas de todas las procedencias, es preciso luchar contra toda manifestación de discriminación por el origen racial o étnico de las personas. Uno de los ámbitos que debe abarcar la actuación contra la discriminación por estos motivos es el del deporte, por su papel educativo y su capacidad de transmitir valores de tolerancia y respeto».

⁵⁰ Y Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LORPM.

⁵¹ Establecidas mediante diversas Instrucciones de la Secretaría de Estado de Seguridad: 23/2005, 24/2005 y 25/2005 y 11/2007.

La Ley pretende regular, en un solo texto legal, todas las medidas de lucha contra la violencia, el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia o cualquier otra manifestación inaceptable de discriminación de las personas. En concreto, se detallan responsabilidades y obligaciones tanto de los organizadores como del público asistente a las competiciones y espectáculos deportivos, además de establecer una serie de preceptos sobre dispositivos de seguridad, medidas provisionales para el mantenimiento de la seguridad y el orden público en este tipo de acontecimientos, medidas de apoyo a la convivencia y a la integración interracial en el deporte, etc.

Por otra parte, el Foro para la integración social de los inmigrantes, constituido en 2006, es un órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Su principal objetivo es promover la participación e integración de los inmigrantes en la sociedad española, proponiendo, informando y canalizando actuaciones encaminadas a dichos fines.

El aspecto de la inmigración que más preocupa a los españoles es el de su incidencia en la delincuencia. Si tenemos en cuenta las estadísticas de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en el año 2009, del total de 76.079 personas que integran la población reclusa, 27.162 son de nacionalidad extranjera, generándose con ello un mayor sentimiento de inseguridad ciudadana.

Cabe destacar la LO 4/2000⁵², sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, y la LO 11/2003, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

7.4 Las personas mayores, en cuanto grupo específico de riesgo, requieren una atención diferenciada por parte de la Institución Policial tendente a proporcionarles los niveles de seguridad que les permitan un normal desenvolvimiento en la sociedad.

Con el fin de otorgarles una mayor seguridad, se ha puesto en marcha el Programa Policía-Mayor⁵³, cuyos ejes esenciales son: análisis de la realidad delincuenal, comunicación con las personas mayores para proporcionarles la información adecuada e intensificar la coordinación y colaboración con los organismos públicos y privados que tienen a las personas mayores como destinatarias de programas de la más amplia asistencia social, tanto en el ámbito nacional como en el autonómico y el local.

Por otra parte, se dan situaciones de maltrato y abandono, cometidos principalmente por los familiares o los cuidadores (profesionales o vecinos) de los mayores. Es una modalidad que también es detectada, con relativa frecuencia, en las residencias de ancianos, abusando sus directivos o el personal de las mismas de las condiciones físicas o psíquicas del mayor y de su aislamiento respecto de la familia, lo que dificulta la detección y denuncia.

Dada la imposibilidad de poder arbitrar medidas preventivas en esta modalidad de infracción penal, la actuación policial se centra en fomentar la denuncia de la misma, tanto en las charlas que se imparten a los mayores como en los folletos divulgativos que se publican.

⁵² Reformada por la LO 14/2003, de 20 de noviembre.

⁵³ <http://www.policia.es/cgsc/index.htm>

8. FUENTES EN INTERNET

Ministerio del Interior

<http://www.mir.es>

Ministerio de Justicia

<http://www.mjusticia.es>

Fiscalía general del Estado

<http://www.fiscal.es>

Ministerio de Igualdad

<http://migualdad.es>

Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

<http://www.institucionpenitenciaria.es>

Web Noticias Jurídicas

<http://noticias.juridicas.com>

8. GUATEMALA*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Constitución Política de la República de Guatemala en su Art. 1º establece: «Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común»; y el Art.2º «Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Y los artículos siguientes: 3º, del 6 al 22, 25, 38 y 183.

*Tratados Internacionales ratificados por Guatemala y relacionados con seguridad ciudadana*¹. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y su protocolo facultativo; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Con-

* **Abreviaturas:** ANN= Alianza Nueva Nación; ANASJ= Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia; CCPDH= Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos; CICIACS= Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS); CICIG= Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala; CIDH= Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CONRED= Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres; CP= Constitución Política de la República de Guatemala; FGR= Frente Republicano Guatemalteco; IIDH= Instituto Interamericano de Derechos Humanos; INACIF= Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala; MP= ministerio Público; PARLACEN= Parlamento Centroamericano; PDH= Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala; PN= Policía Nacional; PNC= Policía Nacional Civil; RUDFOR= Registro Unificado de Víctimas sobre Desaparición Forzada y otras Formas de Desaparición; UEFAC= Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala; UNE= Unidad Nacional de la Esperanza; UNRG= Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca.

¹ Guatemala ha aceptado y ratificado las ocho convenciones internacionales de derechos humanos y las convenciones interamericanas más importantes en la materia.

vención Interamericana sobre Desaparición Forzada; Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer; y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América.

Relatorías Especiales y Organismos Especializados de ONU que han visitado Guatemala: Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos CCPR/CO/72/GTM, 27 de agosto del 2001. El Comité manifiesta su preocupación y hace recomendaciones respecto a denuncias existentes respecto a violaciones de derechos humanos. El Informe del Relator Especial, Sr. Param Coomaraswamy sobre la Independencia de Magistrados y Abogados. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2000/61/Add.1, 6 de enero de 2000. Informe del Relator Especial, Sr. Philip Alston, sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/4/20/Add.2, 19 de febrero de 2007. *Working Group on the Universal Periodic Review-Guatemala. Human Rights Council. Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review.* A/HRC/wg.6/2/L.4, 13 de mayo 2008. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Segundo período de sesiones A/HRC/WG.6/2/GTM/3, 2 abril de 2008. Informe de la Representante Especial del Secretario General, Sra.Hina Jilani, sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/10/12/Add.3, 16 de febrero 2009. Informe del Relator Especial, Sr. Leandro Despouy sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados. A/HRC/11//Add.3, 1 de octubre de 2009. Observaciones Finales del Comité contra la Tortura: Guatemala, 25 julio 2006. CAT/C/GTM/4.

Normativa General: Decreto 18/2008, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Definición de Seguridad ciudadana: Art.2° «Seguridad democrática. La Seguridad Democrática es la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permitan a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.»

Decretos números 17/73 Código Penal, 51/92 Código Procesal Penal, 2/89 Ley del Organismo Judicial, 40-94 Ley Orgánica del Ministerio Público, 21/2006 Ley Contra la Delincuencia Organizada, 33/2006 Ley del Régimen Penitenciario, Acuerdo Gubernativo 413-2008 Secretaría de Inteligencia del Estado.

Proyectos de Ley: Algunas reformas de leyes que se encuentran actualmente en el Congreso de la República en trámite y procedimiento para su aprobación son:

Decreto 1/86, Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. La reforma pretende evitar el uso abusivo del recurso de Amparo, Exhibición personal y Constitucionalidad y garantizar el derecho a las víctimas de obtener justicia y reparación.

Decreto 85/2002, Ley en Materia de Antejuiicio. El antejuiicio ha sido utilizado reiteradamente como un mecanismo de impunidad.

Decreto 51/92, Código Procesal Penal. Para la tramitación de los incidentes en el proceso penal, así como la utilización de medios de comunicación audiovisuales en declaraciones de testigos y peritos en el proceso penal.

Decreto 21/2006, Ley contra la Delincuencia Organizada.

Reglamento del Decreto 70/96, Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Otras Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal.

Acuerdo del Ministerio Público número 2/2007. Se refiere al cambio de identidad, reubicación de testigos y colaboradores en el proceso penal.

1.2 El rector de la seguridad interna en Guatemala es el Ministerio de Gobernación (éste y la Policía Nacional Civil serán abordados en detalle en la sección relativa a las obligaciones generales del Ejecutivo). Existe un Consejo Nacional de Seguridad. En materia de inteligencia, la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado y el Sistema Nacional de Inteligencia.

Organismo Judicial

El Organismo Judicial es el encargado de impartir justicia, con independencia y potestad de juzgar. La ley del Organismo Judicial cita que en ejercicio de la soberanía delegada por el pueblo, imparte justicia en concordancia con el texto constitucional.

La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. La Corte Suprema de Justicia esta integrada por 13 Magistrados quiénes son electos por el Congreso de la República, y quienes conforman los tribunales colegiados llamados Cámaras, cuya función es conocer, analizar, discutir y resolver los recursos que le de conformidad con la ley son de su competencia. Cada cámara esta integrada por cuatro magistrados: la Cámara Civil conoce los asuntos relacionados con Derecho Civil, la Cámara Penal conoce los asuntos relacionados con el Derecho Penal y la Cámara de Amparo y Antejudio, juzga los recursos que se presenta para resarcir los derechos constitucionales inherentes a la persona humana que hubieren sido violados, asimismo resuelve el antejudio como privilegio que la ley concede a algunos funcionarios.

Las funciones del Organismo Judicial están reguladas en el artículo 203 de la Constitución Política de la República y el decreto 2/89 Ley del Organismo Judicial y demás leyes ordinarias del Estado.

Ministerio Público

Es una institución con funciones autónomas, promueve la persecución penal y dirige la investigación de los delitos de acción pública; además vela por el estricto cumplimiento de las leyes del país. En el ejercicio de esa función, el Ministerio Público perseguirá la realización de la justicia, y actuará con objetividad, imparcialidad y con apego al principio de legalidad, en los términos que la ley establece. Está integrado por los órganos siguientes: Fiscal General de la República, Consejo del Ministerio Público, Fiscales de Distrito y Fiscales de Sección, Agentes Fiscales y Auxiliares Fiscales, Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG. —UEFAC—

La UEFAC nace con el fin de investigar los casos que tanto la CICIG como el Ministerio Público han seleccionado para ser asignados a esta unidad en su marco de competencia. Está integrada por un Coordinador General, un Coordinador Adjunto y una asesora legal, quienes son personal de la CICIG y tres agencias fiscales, cada agencia se conforma por un agente Fiscal y un auxiliar fiscal II y dos auxiliares fiscales I, todos funcionarios del Ministerio Público, dos agentes de la Policía Nacional Civil y dos investigadores de la Dirección de Investigación Criminal del MP.

El Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF) surge de la necesidad de unificar los servicios forenses periciales mediante el desarrollo científico del trabajo que realiza como institución autónoma.

Organismo Legislativo

El Organismo Legislativo se encuentra compuesto por el Congreso de la República de Guatemala, los diputados y sus dependencias. Es la institución encargada de legislar las leyes del país. Las Comisiones del Congreso encargadas del tema de seguridad ciudadana son: Comisión de Derechos Humanos, Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de inteligencia, Específica para la paz y el desminado, Reforma al sector de justicia, y de Gobernación. Las funciones del Congreso están reguladas en el artículo 157 y 165 de la Constitución Política de la República y el decreto 63/94 Ley Orgánica del Congreso de la República.

1.3 La dimensión subjetiva contemporánea de la inseguridad prevaleciente en Guatemala es inexplicable sin referirnos al impacto del modelo de seguridad de las dictaduras militares que rigieron el país extensamente durante la segunda mitad del siglo XX y su esquema de represión contrainsurgente generalizada. La cauda y sofisticación de los mecanismos de sometimiento implementados en ese entonces, han sido ampliamente consignados en los dos principales balances elaborados sobre el conflicto armado interno ocurrido entre 1963 y 1996 (el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico CEH y el Informe de Recuperación de la Memoria Histórica REMHI).

En su análisis de las «Consecuencias y Efectos de la Violencia», capítulo tercero del Informe de la CEH, junto a los componentes del debilitamiento de la institucionalidad estatal, de la ruptura del tejido social y del costo económico de la violencia, se aborda de manera específica la cuestión que nos ocupa en «El terror y sus secuelas», en los siguientes términos: «Los miles de muertos, desaparecidos, torturados y desarraigados, y los cientos de comunidades mayas borradas del mapa durante el enfrentamiento armado han dejado huellas imborrables en las mentes y los corazones de los guatemaltecos.»

Los mismos factores señalados en el Informe de la CEH concurren actualmente, descomponiendo y agravando la inseguridad así como sus dimensiones subjetivas: patente debilidad institucional, ruptura del tejido social y costo económico.

Enfatizando los aspectos subjetivos de estos tres segmentos fundamentales, en cuanto al primer aspecto relativo a debilidad institucional en los sistemas de seguridad y de justicia, el Relator Especial de la ONU para el tema de Independencia de Magistrados y Abogados en su reciente informe de seguimiento (2009) refiere: «Guatemala es uno de los países más violentos del mundo oficialmente en paz. En menos de 10 años la violencia homicida ha aumentado más del 120%. (...) El Relator Especial conoció que de cada 100 homicidios, sólo dos son juzgados y de cada 100 delitos, sólo cuatro son juzgados.»².

Un reciente estudio del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala muestra la gravedad de los altos niveles de desconfianza ciudadana hacia el conjunto de instituciones ligadas de manera más directa con el problema abordado:

² Relator Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Sr. Leandro Despouy. Informe de Seguimiento, Guatemala. 2009.

Tabla 1
Nivel de Confianza de la Ciudadanía en el Sistema de Seguridad y Justicia -
República de Guatemala
En porcentajes

Sistema de Seguridad y Justicia	No confío	Confío poco	Confío plenamente	S/d
Policía Nacional Civil	48.52	41.31	9.84	0.33
Sistema Penitenciario	43.28	32.79	12.79	11.15
Ministerio Público	23.93	55.74	18.69	1.64
Instituto Nacional de Ciencias Forenses	13.77	42.30	18.69	25.25
Instituto de la Defensa Pública Penal	12.79	46.89	21.64	18.69
Organismo Judicial	10.49	63.93	25.25	0.33

Fuente: PDH, Supervisión Administrativa al Organismo Judicial, Guatemala (en prensa), agosto 2010.

Contrastando con lo anterior, el Procurador de los Derechos Humanos ha sido señalado por la ciudadanía como la institución que goza de la mejor calificación no sólo respecto de las anteriores sino del conjunto de instituciones políticas diversas del país (según encuesta del diario *Prensa Libre* y la firma consultora *Vox Latina*, realizada en julio de 2010). Un aspecto destacado de esta última valoración es la labor que la institución del Procurador realiza en estos temas que capturan la agobiada atención de la población guatemalteca.

Tal y como señala el Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala, elaborado por el PNUD (2007), el 60% de la ciudadanía, en un estudio focalizado a la Ciudad de Guatemala, considera a la inseguridad como su principal problema, superando los subsecuentes cuatro renglones de preocupación (costo de la vida, desempleo, salud y falta de oportunidades de educación), todos ellos combinados.

En la ruptura del tejido con sus corolarios de descomposición social, desagregación y desistimiento en la exigibilidad, interviene la sombra de la acción contemporánea de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad, (este año por ejemplo, entre los varios renglones de defensores de derechos humanos vulnerados, Guatemala fue señalada como el segundo país del mundo en muerte de sindicalistas en el Informe anual 2010 de la Confederación Sindical Internacional).

Otro de los indicadores del clima de terror que se ha venido extendiendo entre la ciudadanía lo constituyen los atentados a unidades del transporte urbano y extraurbano derivados presuntamente de extorsiones por parte de «maras», si bien ello está también sujeto a otras interpretaciones posiblemente concurrentes en aras del terror que inducen. El promedio mensual de pilotos asesinados en 2006 y 2007 era de 6.3, en tanto que de pasajeros en estos mismos atentados ascendía a 2.3; en 2008, el primer índice aumentó en promedio mensual a 10.92, manteniéndose básicamente constante el segundo; en tanto que en 2009-2010, el promedio de pilotos sube a 15.5 y el de pasajeros asciende en 2010 a 7.29. El círculo del impacto de dichas agresiones, en que incluso se han empleado dispositivos incendiarios y granadas, tiene amplios impactos en la subjetividad ciudadana.

Finalmente, en cuanto al costo de la violencia asimismo en permanente incremento, en su referido informe estadístico el PNUD (2007) estima que en Guate-

mala el mismo asciende a USD 2,386,721,304.77 anuales, del cual sólo el renglón de 'daño emocional' representa el 13.5%, equivalente a un punto porcentual de PIB.

Los agentes privados de seguridad no están debidamente regulados por la ley y su número de agentes operativos asciende a aproximadamente 106,000 frente a los 18,600 agentes con que cuenta la Policía Nacional Civil. Ello asimismo da cuenta de las dimensiones del temor así como de lo inequitativo de su acceso para las mayorías.

En relación a la inseguridad objetiva, se aportan las siguientes tablas:

Tabla 2
Tasa de Delitos por 100,000 Habitantes según año
(2008-2009)

Delitos	2008	2009
Lesiones	51.71	56.72
Homicidios	48.05	48.48
Vehículos y motos robados	64.94	73.03
Patrimonio*	30.68	28.22
Armas robadas	14.49	14.59
Delitos sexuales (violaciones)	3.96	4.27
Secuestros	1.48	1.48
Índice total	215.31	226.78

* Incluye comercios, iglesias, asalto en buses y a peatones.
Fuente: Elaboración propia con datos de la PNC

Tabla 3
Tasa de homicidios por 100,000 habitantes por año
(2005-2009)

Tipo de homicidio	2005	2006	2007	2008	2009
Generales	43.63	47.17	45.22	48.05	48.48
Mujeres	4.25	4.83	4.61	5.25	5.37
Menores y adolescentes	16.16	16.94	15.37	16.05	15.49

Fuente: Elaboración propia con datos de la PNC

Tabla 4
Tasa de homicidios generales por 100,000 habitantes
según género y año
(2005-2009)

Género	2005	2006	2007	2008	2009
Femenino	4.25	4.83	4.61	5.25	5.37
Masculino	39.38	42.33	40.6	42.81	43.11

Fuente: Elaboración propia con datos de la PNC

Tabla 5
Tasa de homicidios de menores y adolescentes por 100,000 habitantes Según
rango de edad y año
(2005-2009)

Rango de edad	2005	2006	2007	2008	2009
De 00 a 11 años	0.32	0.29	0.32	0.36	0.33
De 12 a 17 años	3.02	3.35	2.93	3.44	3.45
De 18 a 24 años	12.78	13.25	12.1	12.26	11.71

Fuente: Elaboración propia con datos de la PNC

Tabla 6
Tasa de homicidios de por 100,000 habitantes por arma de fuego y año
(2005-2009)

Tipo de víctima	2005	2006	2007	2008	2009
Homicidios generales	34.65	36.96	37.36	39.99	40.33
Homicidios de mujeres	2.94	3.33	3.42	4.12	3.98
Homicidios de menores y adolescentes	13.47	14.01	13.2	13.78	13.46

Fuente: Elaboración propia con datos de la PNC

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 El artículo 182 de la Constitución Política de la República establece: «Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. El Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.» Y el artículo 183, Funciones del Presidente de la República.: «Son funciones del Presidente de la República:, incisos b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público; c) Ejercer el mando de las fuerzas armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas; y d) Ejercer el mando de toda la fuerza pública.»

El artículo 2º del decreto 114/97, Ley del Organismo Ejecutivo dice: «Competencia del Organismo Ejecutivo. Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada.»

El Ministerio de Gobernación es el rector de la política interna del país, para la gobernabilidad del mismo, la seguridad de las personas y sus bienes; que vela por el orden público, administra los regímenes penitenciario y migratorio, y regula la organización y participación social.

El Ministerio de Gobernación esta formado por cuatro viceministerios, tres de los cuales tienen entre sus funciones la seguridad ciudadana: el viceministerio de Seguridad, el viceministerio de Apoyo Comunitario y el viceministerio de Apoyo

al Sector Justicia. El Ministerio está integrado por direcciones a las que compete la ejecución de las decisiones del Ministro.

La Dirección de la Policía Nacional Civil es la encargada de proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas y sus bienes, así como prevenir, investigar y combatir el delito, preservar el orden y la seguridad pública.

La Dirección General de Sistema Penitenciario es una institución del Estado, cuerpo de seguridad de carácter civil, organizado para lograr la readaptación y rehabilitación social de los internos en los diferentes centros de Detención Preventiva y de cumplimiento de condenas de la República.

La Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, es la responsable de producir la inteligencia en los campos estratégicos, respetando el ámbito de competencia de las demás instituciones del Gobierno. Su naturaleza es civil y actúa bajo la responsabilidad directa del Presidente de la República por conducto del Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado.

Sistema Nacional de Inteligencia es el conjunto de instituciones, procedimientos y normas que abordan con carácter preventivo, las amenazas y riesgos a la Seguridad de la Nación, mediante la necesaria coordinación de las funciones de inteligencia estratégica, civil y militar, así como de cada una de ellas en su ámbito de actuación. Está integrado por la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, la Dirección de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación y la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional del Ministerio de Defensa Nacional.

El Consejo Nacional de Seguridad se crea mediante el decreto 18-2008. Está integrado por el Vicepresidente de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Gobernación, el Ministro de la Defensa Nacional, el Secretario de Inteligencia del Estado y el Procurador General de la Nación.

2.2 El Decreto 11-97, Ley de la Policía Nacional Civil, en su artículo 9º, establece que la Policía Nacional Civil es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública.

La policía es un engranaje fundamental, no el único, para garantizar los derechos humanos comprometidos ante la violencia y el delito. Esta institución tiene responsabilidad en la investigación criminal, la identificación de los agresores, las víctimas, los testigos, la recolección y el análisis de las pruebas materiales y la elaboración de informes para fiscales y jueces.

Ante la problemática general de inseguridad, el Procurador de los Derechos Humanos ha realizado diversas acciones y recomendaciones dirigidas a que la función de los agentes de la Policía Nacional Civil cuenten con la capacitación, las condiciones de infraestructura, laborales, de seguridad propia y dignidad que se requieren para el correcto desempeño de su labor. De enero a julio de 2010 han muerto 41 agentes de la PNC en el cumplimiento de su deber.

Sin embargo, es un fenómeno la infraestructura, capacitación importante de atender la infiltración delincinencial organizada dentro de sus fuerzas así como la persistencia y expansión de abusos tanto contra la ciudadanía como dentro de sus propias filas.

El Acuerdo Gubernativo 662-2005 instituye la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, de ella depende la Oficina de Responsabilidad Profesional, la Oficina de Derechos Humanos y la Oficina de Régimen Disciplinario. Sin embargo,

el desempeño de sus funciones es aún deficiente por varios motivos, y la fiscalización del Procurador a este respecto ha sido fundamental.

Así, el 9 de julio de 2010, el Procurador de los Derechos Humanos informó contar con más de 900 denuncias en contra de la Policía Nacional Civil a nivel nacional, entre enero de 2008 y julio de 2010. Las denuncias van desde abuso de autoridad, acoso sexual y laboral o intimidación y amenazas, hasta participación en hechos delictivos y en bandas delincuenciales, según destacaron los medios de comunicación..

Según información proporcionada al Procurador de los Derechos Humanos (Of. PDH 273-10) por el Ministerio Público, a fines de julio de 2010, entre enero de 2009 y julio de 2010, el MP recibió 1390 denuncias de ciudadanos y ciudadanas en contra de agentes de la PNC. De ellas, 782 corresponden al año 2009, y 608 solamente a los siete primeros meses del 2010, haciéndose evidente que se trata de un problema en aumento.

Las 1,390 denuncias contienen un total de 2,172 delitos y faltas, entre las que destacan 941 casos referidos a abuso de autoridad y representan el 43.32% de lo denunciado. Ello está seguido por 143 casos de amenazas, 142 de incumplimiento de deberes, 96 de cohecho pasivo, 96 de lesiones leves, 96 detenciones ilegales, 80 de abandono del cargo, y a continuación los descriptores de robo agravado, robo, hurto y apropiación y retención indebidas que, sumados, representan 220 casos y representan un 17.39% de todas las denuncias, constituyéndose en la segunda mayor frecuencia después del abuso de autoridad y precediendo las amenazas.

También se han capturado agentes sindicados de robo. En los primeros meses de 2010 fueron detenidos unos 28 miembros de la PNC, acusados de delitos como asesinatos, violaciones y robo de drogas y a esa fecha sumaban 112 los policías que permanecían recluidos en centros de detención. Dos miembros de la cúpula de la PNC están sindicados de tener vínculos con el narcotráfico, a través de su participación en el robo de droga ocurrido en las Buganvilias, Zona 18 de la Ciudad Capital, y el de Amatitlán, entre otros.

El 5 de julio, el Juzgado décimo de Instancia Penal resolvió enviar a juicio por varios delitos al ex director general de la Policía Nacional Civil, y al ex subdirector de Apoyo Logístico de esa institución, vinculados a fraude en relación a compra de combustible para autos de la policía. Un ex Ministro de Gobernación se encuentra prófugo por el desvío de fondos de ese ministerio por el caso anteriormente referido, y por el caso de la remodelación de tres cárceles.

Por otra parte, en agosto de 2010, el Procurador urgió investigar la existencia de abusos, acoso sexual, malos tratos, discriminación y otras violaciones a los derechos de las mujeres contra las estudiantes de la Academia de la PNC, sustentándose en las tasas de deserción y entrevistas de la institución del Procurador realizó entre ellas.

2.3 La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, en el capítulo V sobre el Ejército y específicamente el artículo 244, establece que el Ejército es «una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía, la integridad del territorio, la paz y *la seguridad interior* y exterior...» (subrayado añadido), algo que en anteriores constituciones y el pasado fue motivo de amplia utilización antes y durante el conflicto armado.

Hasta ahora se ha recurrido a involucrar a las fuerzas armadas, durante las últimas tres administraciones de gobierno, en el acompañamiento y apoyo a la Policía Nacional Civil (PCN) en actividades de patrullaje, especialmente en la ciudad ca-

pital, al amparo del Acuerdo Gubernativo 40-2000. La última disposición al respecto se realizó en julio de 2010 cuando tuvieron lugar los ataques a autobuses urbanos en la ciudad capital, a fin de procurar proteger a 1,800 buses que conforman 43 rutas cortas y brindan servicio a 1.5 millones de usuarios.

La forma en que se han realizado estos patrullajes es a través de la coordinación de las diferentes Comisarias. Los militares no tienen facultad legal para detener a sospechosos por lo que deben actuar acompañados por policías.

También se utilizará en el Parque Nacional Laguna del Tigre, un área protegida de 18 mil kilómetros cuadrados en la Reserva Nacional Biosfera Maya en el nortero departamento de El Petén, para expulsar a narcotraficantes y población que se han apoderado de tierras, y en donde se asegura que se han encontrado pistas clandestinas, trasiego de drogas, paso de indocumentados, grandes extensiones de ganadería adquirida ilegalmente, caza y tala, incendios forestales y otras actividades ilegales.³ Se informó de la instalación del Batallón de Infantería de la Selva⁴, de seis destacamentos y centros de operaciones, en coordinación con el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP).

El llamado Batallón Verde está conformado por 250 agentes de la División de Protección a la Naturaleza (DIPRONA) de la PNC y de la Unidad Humanitaria y de Rescate del Ejército de Guatemala (UHR).

No es posible presentar una evaluación aún de los resultados de tales medidas por su reciente carácter.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

El 15 de diciembre de 1995 fue firmado por los países centroamericanos el Tratado Marco de Seguridad Democrática que, en su parte considerativa, establece que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas.

Por otra parte, en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, firmado en 1996 y parte integrante de los Acuerdos de Paz en Guatemala, se estableció que la seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. Como factores de riesgo y amenaza para la convivencia democrática, la paz social y el orden constitucional se identifican también los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política y la corrupción, entre otros.

El 8 de abril del 2008, el Congreso de la República aprobó la Ley Marco de Seguridad Democrática, que tiene como fuentes principales el Tratado Marco de Seguridad Democrática y los Acuerdos de Paz. Dicha ley estableció el Sistema

³ Agencia EFE 21/08/2010. Diario de Centroamérica, 01/09/2010, pp. 1 y 3.

⁴ Un batallón del Ejército de Guatemala consta aproximadamente de 500 efectivos.

Nacional de Seguridad, integrado por las instituciones, instrumentos y funciones de los que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que en materia de seguridad se le presentan, desarrollando la coordinación interinstitucional al más alto nivel.

Según la ley citada, los componentes del Sistema Nacional de Seguridad (SNS) son el Consejo Nacional de Seguridad, el Consejo Asesor de Seguridad y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.

El Consejo Nacional de Seguridad es el ente coordinador del SNS, define políticas y estrategias y asesora al Presidente en la toma de decisiones en materia de seguridad. Lo integran el Presidente y el Vicepresidente de la República, el Ministro de Gobernación, el Ministro de la Defensa Nacional, el Secretario de Inteligencia del Estado y el Procurador General de la Nación. El Consejo Asesor de Seguridad, por otra parte, es un órgano asesor específico del Presidente de la República en materia de seguridad.

La Ley Marco de Seguridad Democrática precisa la Política Nacional de Seguridad como el conjunto de propósitos que definen los cursos de acción diseñados para contrarrestar los riesgos y amenazas que se presentan sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones. Establece la existencia del Plan Estratégico de Seguridad del Estado, que debe incluir la misión y estrategias y acciones claves del Sistema Nacional de Seguridad.

Gastos del Estado en Seguridad Ciudadana: El presupuesto de las tres principales instituciones encargadas de la seguridad durante el año 2009, fue el siguiente:

Tabla 7
Presupuesto Asignado a Seguridad por institución 2009
República de Guatemala
En moneda nacional y su equivalente

Institución	Quetzales	Dólares
Organismo Judicial	1,469,903,505	183,737,938
Ministerio de Gobernación	2,699,825,139	337,478,142
Ministerio Público	611,500,000	76,437,500
Total	4,781,228,644	597,653,580

Fuente: Ministerio de finanzas Públicas

Este gasto representa aproximadamente un 1.55% del Producto Interno Bruto en 2009, lo que constituye un porcentaje bastante bajo en relación a las necesidades de seguridad y justicia en el país.

Viceministerio de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobernación: Este viceministerio tiene, entre sus principales funciones:

Proponer al despacho ministerial los anteproyectos de programas, planes y proyectos relacionados con la seguridad de las personas y sus bienes, que se elaboren en coordinación con las comunidades.

Formular métodos, estrategias y sistemas para erradicar toda forma de violencia en las comunidades de la República.

Implementar y coadyuvar en la implementación de planes, proyectos y programas tendientes a eliminar la violencia en Guatemala, en coordinación con otros organismos, entidades, dependencias, secretarías de estado o de la iniciativa privada.

Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia: Ante el clima de impunidad e inseguridad prevaleciente en el país, en enero de 2009 el Procurador de los Derechos Humanos, el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Arzobispo Metropolitano y el Presidente de la Alianza Evangélica entregaron al Presidente de la República una propuesta de contenidos para el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

Como culminación de un proceso de consultas con el organismo ejecutivo y otros organismos del Estado, el 15 de abril de 2009 fue suscrito el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ) por el Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Congreso de la República y el Fiscal General como titular del Ministerio Público.

En este acuerdo se encuentran planteadas diferentes directrices para lograr la seguridad y la justicia, las cuales tendrían que ser ejecutadas por los tres organismos del Estado y el Ministerio Público, y en general por las instituciones que tengan alguna relación con estas materias.

El Acuerdo Nacional consta de 101 compromisos, organizados en diez ejes temáticos. Para su seguimiento y garantía, el Acuerdo instituyó un Grupo Garante o Comisión de Verificación, integrada por la institución del Procurador de los Derechos Humanos, la Universidad de San Carlos, el Arzobispado de Guatemala y la Alianza Evangélica de Guatemala. Sin embargo, el 2 de septiembre de 2010, el Grupo, en pleno, abandonó la función garante denunciando el incumplimiento del ANASJ por parte del Estado.

Reforma Policial: A finales de enero de 2010, Helen Mack, Presidenta de la organización civil Fundación Myrna Mack, fue nombrada para coordinar la Comisión de Reforma Policial, uno de los ejes del Acuerdo Nacional de Seguridad. Los principales ejes de la reforma son: la inspectoría, jefatura de supervisión, análisis de la información policial, la academia y la investigación criminal.

Cooperación internacional, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG: En agosto de 2007, el Congreso de la República de Guatemala aprobó el decreto 35-2007 y consolidó, como compromiso de Estado, el acuerdo suscrito entre el gobierno guatemalteco y las Naciones Unidas para el establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG. Esta comisión es la respuesta del máximo organismo a la solicitud de Guatemala de obtener apoyo independiente para combatir la impunidad provocada por cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad vinculados con agentes del Estado y otros sectores que atentan contra los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

Por otra parte, a partir de mayo de 2010 Guatemala solicitó apoyo a Colombia para la reforma de la Policía Nacional Civil. El mismo consiste en apoyo técnico para mejorar los sistemas de evaluación de la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP), así como la implementación de nuevos sistemas de investigación internos dentro de las filas de la PNC.

Empresas privadas de seguridad: Existen en el país aproximadamente 220 empresas particulares de seguridad que emplean a 150.000 agentes. La violencia camina a la par de la desregulación y la carencia de control sobre las empresas privadas que prestan servicios de seguridad. Los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática obligan a la reglamentación de las empresas de seguridad y la posesión de armamento, bajo dos principios fundamentales: hacer más restrictiva la tenencia y portación de armas en manos de particulares y la transferencia de la

responsabilidad en la materia del Ministro de la Defensa al Ministro de Gobernación. Sin embargo, la ley de Policías Particulares del año 1970 continúa siendo el marco normativo para «policías privadas».

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

La transición de las dictaduras a las democracias en América Latina ha buscado un fortalecimiento de las instituciones democráticas, incluidos los renglones de la justicia y la seguridad. Este último aspecto ha enfrentado grandes retos en la región y de manera muy fehaciente en Guatemala, entre otros aspectos por las políticas de reducción del Estado, su respaldo fiscal y financiero, así como los problemas derivados de la rampante inequidad. Sin embargo, en Guatemala adicionalmente ha subsistido el funcionamiento de redes y estructuras derivadas del pasado conflicto armado interno, que de acuerdo a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala CICIG, han constituido aparatos clandestinos insertos en la estructura del propio Estado. De esa cuenta, existe legislación e instituciones, pero un enorme desafío en términos de depuración y desmantelamiento de estructuras sofisticadas y poderosas, en el marco general del fortalecimiento de las instituciones democráticas a construir y/o a hacer funcionar debidamente en el reto de construcción de democracia y estado de derecho. Todo ello ha demandado un estrecho acompañamiento por parte del Procurador de los Derechos Humanos, de la Cooperación Internacional que ha apoyado sustantivamente el proceso de paz y su desenvolvimiento, así como por parte de organizaciones de la sociedad civil.

Si bien en términos constitucionales, el artículo 1ero es el relativo a la protección de la persona, y el 2do plantea explícitamente los deberes del Estado, «la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona», el ejercicio de la exigibilidad jurídica de esos derechos no sólo no cuenta con los mecanismos jurídicos eficaces para garantizarlos, sino que implica riesgos y costos. Por ejemplo, la exigibilidad política de los defensores de derechos humanos que han venido luchando en los terrenos de las exhumaciones de víctimas del conflicto y por juicios justos en estos este renglón, han sido constantemente los más golpeados.

En tal sentido, el ejercicio de los derechos humanos ha asumido un rol verdaderamente fundamental para la exigibilidad de seguridad y justicia, en los terrenos de la observación, la propuesta, en cuanto a encabezar las expectativas y necesidades respectivas de la sociedad y el mismo Estado. El marco y desempeño para la exigibilidad de los derechos es altamente valioso y viable, por cuanto que la Constitución de la República de Guatemala, en su artículo 46, establece la preeminencia del derecho internacional en materia de derechos humanos sobre las leyes nacionales y ordinarias, y por el hecho de que en varios de los principales instrumentos internacionales suscritos por el Estado, sí aparece el tema de la seguridad o un conjunto de derechos que la consolidan, como derecho exigible, estableciendo la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Entre otros aspectos relevantes, ello se traduce en que la mora judicial e impunidad prevaleciente en los órdenes jurídicos nacionales del pasado reciente hayan implicado el juzgamiento de casos guatemaltecos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que la Corte Suprema de Justicia de Guatemala

haya dictado en el 2009 la reapertura en el sistema judicial guatemalteco de cuatro casos paradigmáticos, hasta el momento, conocidos como el «Caso de la Pánel Blanca (Paniagua Morales y otros)», el «Caso Bámaca Velásquez», el «Caso Carpio Nicolle y otros» y el «Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros)» en cumplimiento de las respectivas sentencias de la Corte Interamericana.

En abril de 2010, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala la CICIG, Carlos Castresana, informaba que no obstante haberse empezado a dar «avances importantes» para desterrar este flagelo, la impunidad que afecta a Guatemala «sigue siendo en el orden de entre un 95% y 99%.» En esta apreciación de lo elevadísimo del problema, más que un índice preciso hay un rango de estimación cuantitativa. En efecto, uno de los vacíos más sensibles para la determinación cuantitativa del grado de eficiencia en la justicia, tanto en el orden de la seguridad como en otros, es la no disponibilidad del tipo de datos que se requerirían para definir a cabalidad sus índices de eficiencia.

Las actuales estadísticas que publica o emite el Organismo Judicial a través del Centro Nacional de Análisis y Documentación Oficial del Organismo Judicial —CENADOJ— no están debidamente sistematizadas o pormenorizadas, éstas deberán consolidarse integralmente para coadyuvar así a cumplir con lo que señala el compromiso número 49 del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia-ANASJ. Dicho compromiso señala que hay que crear un sistema estadístico que defina fuentes de información e indicadores de seguridad y justicia que integre las informaciones de las instituciones que intervienen en los temas de seguridad y justicia (el Instituto Nacional de Ciencias Forenses —INACIF—, el Ministerio Público —MP—, el Organismo Judicial —OJ—, el Instituto de la Defensa Pública Penal —IDPP—, el Sistema Penitenciario, y la Policía Nacional Civil —PNC—.

En todo caso, según el Presidente de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia, un promedio de 300 mil delitos anuales se convierten en el país en denuncias formales iniciadas en el Ministerio Público; de esta cantidad, el MP sólo plantea 12 mil acusaciones cada año, por ausencia o debilidad de las pruebas. Finalmente, según las estadísticas de la Cámara Penal, los tribunales emiten alrededor de 3 mil sentencias cada año.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

En Guatemala, en consecuencia, dados los índices de inseguridad e impunidad existentes, si bien la seguridad es constitucional y legalmente un derecho exigible, a todas luces existen grandes dificultades por solventar aún para que pueda ser ejercido plenamente por la ciudadanía en general.

En términos de jurisprudencia y responsabilidad patrimonial, cabe apreciar la experiencia, aún crítica, que representa el incipiente Plan Nacional de Resarcimiento, derivado de los Acuerdos de Paz en el marco de las recomendaciones específicas de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, por cuanto que su finalidad es la reparación material por parte del Estado a las víctimas del pasado conflicto armado interno.

En materia de cooperación internacional de jueces subsisten también limitaciones. Al respecto, no obstante que el Estado guatemalteco suscribió el Estatuto de

Roma en julio de 1998, está aún pendiente su ratificación por parte del Congreso de la República de Guatemala, un rezago en cuanto a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

En cuanto a los derechos de las víctimas es importante señalar lo preceptuado por la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, en particular su artículo 4, que garantiza el Derecho de Defensa y el artículo 5 respecto a los principios procesales para la aplicación de la misma ley, indicándose que para ello: todos los días y horas son hábiles; las actuaciones serán en papel simple, salvo lo que sobre reposición del mismo se resuelva en definitiva; toda notificación deberá hacerse a más tardar al día siguiente de la fecha de la respectiva resolución, salvo el término de la distancia; los tribunales deberán tramitar y resolver con prioridad.

El organismo que por sus atribuciones debe desempeñar una función principal en atender a las víctimas, es el Ministerio Público; este mantiene en su estructura, Oficinas de Atención a la Víctima, que funcionan tanto en la Fiscalía de Guatemala, como en las fiscalías del interior de la República, brindando información a las víctimas de hechos delictivos, y atención médica, legal y psicológica a través de la red de derivación que funciona en cada uno de los 22 departamentos de la República de Guatemala.

Para el 2009, el Ministerio Público había articulado 34 redes de atención a víctimas a nivel nacional, en las sedes de las fiscalías distritales y municipales. En ese año se atendieron un total de 17,049 víctimas, de las cuales 5,190 fueron derivadas a la Red de Atención que operan en las fiscalías distritales. El MP trabajó en la consolidación de la Red Metropolitana y para el efecto desarrolló la revisión y Acuerdos de Organización y Funcionamiento de la Red de Derivación.

Un resumen de las actividades de estas oficinas indica que fue atendido el siguiente número de víctimas:

Tabla 8
Víctimas directas o indirectas, por sexo, atendidas en Fiscalía de Guatemala y el resto del país

2007											
Guatemala				Interior de la República				Total			
Directas		Indirectas		Directas		Indirectas		Directas		Indirectas	
M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
276	248	771	223	1,101	4,541	944	1,701	1,377	4,789	1,715	1,924
2009											
Directas		Indirectas		Directas		Indirectas		Directas		Indirectas	
M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
798	4,998	152	488	1,354	8,105	740	1,765	2,152	13,106	892	2,253

Fuente: Informe de labores del Ministerio Público 2007, 2009.

Por su parte la Procuraduría de los Derechos Humanos tiene entre sus objetivos operativos el fortalecer de manera permanente la atención integral de los derechos humanos, partiendo de la victimología, aplicada a la persona o personas que sufren un daño por agresión física, mental o social. Incluye la ejecución de diversos planes, programas, proyectos y acciones, en forma sistemática y ordenada, que le permiten contribuir a la promoción y protección de los derechos humanos. Por ello, su objetivo estratégico de consolidar una cultura democrática, de justicia y de respeto de los derechos humanos, pone en el centro de atención a la víctima. La Procuraduría desarrolla medidas de protección ante el daño y la restitución de los derechos de la víctima con atención directa; la creación del Centro de Atención a la Víctima y el desarrollo de acciones de prevención contra la violencia y la discriminación. Para ello, igualmente desarrolla incidencia en políticas públicas y la supervisión de la administración pública.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 Las mujeres constituyen uno de los grupos vulnerables más golpeados en la ola de violencia que viene atravesando Guatemala en los últimos años y que se ha magnificado sensiblemente durante 2009. La ocurrencia de hechos de violencia en contra de las mujeres ha significado incluso que se haya tipificado por medio de una ley del Congreso de la República, el femicidio como delito (Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer, Decreto No. 22-2008), derivado de que más allá del homicidio en sí mismo, concurren en sus casos situaciones de saña, tortura y violación en contra específicamente de la condición de ser mujer.

La violencia contra la mujer se manifiesta en diferentes ámbitos, así como en distintas gradaciones. Por ejemplo, uno de los primeros ámbitos de ocurrencia de la violencia contra las mujeres es el hogar. Los registros de la Procuraduría de los Derechos Humanos sobre violencia intrafamiliar en contra de la mujer indican que durante el período 2007-2009, se reportaron 5,345 casos. Muchas veces las personas afectadas no hacen la denuncia respectiva.

La misma fuente de información da cuenta de que el mayor agresor reconocido en la violencia intrafamiliar contra la mujer es el esposo y/o el padre. Durante 2007 y 2008 se reportaron 2,656 agresiones de esposos y 975 agresiones provenientes del padre.

En el caso de los homicidios registrados en contra de las mujeres, se ha evidenciado una recurrencia en términos de la violencia sexual o violación con lo cual la situación del homicidio cobra mayor trascendencia y golpea aún más a la sociedad en general y a las mujeres en particular. Se ha podido determinar que la mayor frecuencia de este delito se denota en las menores (de 0 a 17 años), pues entre 2005 y 2009, se registra entre ellas un total de 1,295 casos.

Dentro de los homicidios contra mujeres ocurridos entre 2005 y 2009, la Procuraduría de los Derechos Humanos conoce un promedio anual de 623 homicidios de mujeres. Destaca el año 2009 con el mayor número, con 720 homicidios contra mujeres. Entre 2005-2009 se registra una tasa de variación anual promedio en el incremento de homicidios de 11.6%.

Los datos de homicidios contra mujeres destacan que el medio más utilizado es el arma de fuego, lo que representa un promedio en la serie 2005-2009 de 73%

como el medio utilizado para realizar los homicidios, siguiéndole el uso arma blanca con un 13%.

7.2 Otro de los grupos vulnerables a la violencia se encuentra constituido por los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, quienes han venido incorporándose alarmanamente al registro estadístico de homicidios. Se trata de una situación humanamente lacerante pues los efectos de la violencia incluyen hasta niños y niñas.

Incluso niños y niñas en etapa de primera infancia (0 a 5 años) aparecen en los registros de homicidios y aunque son bajos con respecto al resto de grupos etarios, no deja de ser preocupante. El promedio anual en 2005-2009 muestra 5 homicidios de niños o niñas entre 0 y 2 años, mientras que para el grupo poblacional de entre 3 y 5 años es de 9.8 homicidios. Al incluirse niños y niñas de entre 0 y 11 años, el promedio durante los cinco años de la serie es de 41.4 homicidios por año.

La situación se agrava al incorporar a los grupos de mayor edad, tales como los adolescentes de 12 a 14 años y aquellos de 15 a 17 años, que muestran datos incrementales pues en el año 2009, se reportó un total de homicidios de 462, la cifra más alta en el registro.

Desafortunadamente, la cifra se incrementa y agrava cuando se habla de jóvenes entre 18 y 24 años, pues los homicidios se multiplican, siendo el año con mayor cantidad el 2006 con 1,653 homicidios anuales. El promedio en estos grupos de edad es de 655.2 homicidios para los de 18 a 20 años y de 930.8 para los de 21 a 24 años, que muestran el 2006 como año pico con 959 homicidios. Si se plantea una tasa de homicidios en estos grupos de edad en conjunto, es de 1,586 homicidios en promedio en el quinquenio 2005-2009.

En lo que se refiere al medio más utilizado en los homicidios contra niños, niñas, adolescentes y jóvenes, el arma de fuego es lo más común, pues en promedio en el quinquenio constituye el 85% de incidencia, en tanto que el arma blanca un 8%.

8. FUENTES EN INTERNET

Enlaces a instituciones relacionadas con seguridad ciudadana y derechos humanos en Guatemala.

Instituciones Públicas Estatales:

- 1) <http://www.pdh.org.gt/> Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala.
- 2) www.oj.gob.gt Organismo Judicial
- 3) www.congreso.gob.gt Congreso de la República de Guatemala.
- 4) www.copredeb.gob.gt/ Comisión Presidencial de los Derechos Humanos.
- 5) <http://www.mingob.gob.gt/> Ministerio de Gobernación.
- 6) <http://www.idpp.gob.gt/> Instituto de la Defensa Pública Penal, IDPP.
- 7) <http://www.mp.gob.gt/> Ministerio Público, MP.
- 8) www.ine.gob.gt Instituto Nacional de Estadística, INE.
- 9) <http://www.inacif.gob.gt/> Instituto Nacional de Ciencias Forenses, INACIF.

Organizaciones sociales o académicas:

- 10) <http://www.ceg.org.gt/noticias.php> Centro de Estudios de Guatemala — Seguridad y DDHH — CEG.

11) <http://www.ecapguatemala.org/> Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial de Guatemala, ECAP.

12) www.iccpg.org.gt Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.

13) <http://www.albedrio.org/titulares.htm> Albedrío.

14) <http://www.flacso.edu.gt/> FLACSO Guatemala.

15) <http://www.caldh.org/> Centro de Acción Legal en Derechos Humanos, CALDH.

16) <http://cerigua.org/portal/> CERIGUA.

17) <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/> Guatemala *MEMORIA DEL SILENCIO*

18) <http://www.odhag.org.gt/> Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, ODHAG.

19) <http://www.asies.org.gt/> ASIES.

Organizaciones Internacionales en Guatemala:

20) www.cicig.org Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG.

21) <http://www.oacnudh.org.gt/> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas - Oficina Guatemala.

22) <http://www.unicef.org/guatemala/spanish/> UNICEF Guatemala.

Organizaciones regionales e internacionales intergubernamentales y no gubernamentales:

23) <http://www.cidh.org/que.htm> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH.

24) <http://www.corteidh.or.cr/index.cfm> Corte Interamericana de Derechos Humanos.

25) <http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH.

(Footnotes)

9. HONDURAS*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Constitución de la República (CR) en su normativa no se refiere en forma directa al derecho a la seguridad ciudadana, no obstante, ello no significa que la CR no le otorgue este derecho a todos los habitantes del país, ya que en su artículo 1 proclama: «Honduras es un Estado de Derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia [...]». En este sentido, en su articulado encontramos referencias indirectas sobre seguridad ciudadana, como se aprecia en el Título III, Capítulo I «De las Declaraciones» (artículos 59 al 64) que preceptúan un catálogo de principios, que deben ser tomados en cuenta en la interpretación y aplicación de los derechos consagrados a favor de todas las personas, y por ende del derecho a la seguridad ciudadana, tal es el caso de: a) La persona humana como fin supremo de la sociedad y del Estado y la inviolabilidad de la dignidad humana; b) El principio de igualdad y la prohibición de toda forma de discriminación, c) El derecho a la inviolabilidad de la vida, a la seguridad individual, a la libertad, a la seguridad ante la ley y a la

* **Abreviaturas:** CEDAW= Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; CN= Congreso Nacional; CONADEH= Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; CONASIN= Consejo Nacional de Seguridad Interior CR= Constitución de la República de Honduras; CP= Código Penal; CPP= Código Procesal Penal; DLC= Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico; DNAI= Dirección Nacional de Asuntos Internos; DNIC= Dirección Nacional de Investigación Criminal; DNSEI= Dirección Nacional de Servicios Especiales de Investigación; DNSEP= Dirección Nacional de Servicios Especiales Preventivos; DNPP= Dirección Nacional de la Policía Preventiva; DNT= Dirección Nacional de Tránsito; FA= Fuerzas Armadas; LME= Ley de Migración y Extranjería; LMP= Ley del Ministerio Público; LOPNH= Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras; MP= Ministerio Público; ONGs= Organismos no Gubernamentales; OV= Proyecto Observatorio de la Violencia; PGR= Procuraduría General de la República; PM= Policía Municipal; PN= Policía Nacional; SEDS= Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa.

propiedad, como derechos garantizados a los hondureños y extranjeros residentes en el país; d) Los límites de los derechos individuales como ser los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático; e) El alcance de los derechos y garantías y f) La inaplicabilidad de las leyes y disposiciones que vayan en menoscabo de los derechos y garantías constitucionales.

Además, en su artículo 287 ordena la creación del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, cuya organización y funcionamiento será regulado por una Ley especial, la cual a la fecha no ha sido emitida y consecuentemente el Consejo aún no ha sido creado, indicando en el artículo 293 que la Policía Nacional (PN) es una institución profesional, permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista de naturaleza puramente civil, encargada de velar por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito, proteger la seguridad de las personas y sus bienes; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo con estricto respeto a los derechos humanos.

El Estado de Honduras ha ratificado las siguientes normas internacionales relacionadas con la seguridad ciudadana: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos Protocolos Facultativos; Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; Convención sobre Derechos del Niño; Convención Contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y el Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados y Retenidos Ilícita o Indebidamente.

En materia de cumplimiento de sus obligaciones en lo referente a la presentación de informes ante los comités internacionales, el Estado ha incurrido en una mora considerable, pues a la fecha sólo ha presentado los siguientes: a) Al Comité de Derechos Humanos que vigila el cumplimiento del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, presentó el Informe Inicial CCPR/C/ HND/2005/1 el 26 de abril de 2005, en forma tardía pues dicho tratado fue ratificado desde el 25 de agosto de 1997; b) Al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dicho tratado entró en vigor el 17 de febrero de 1981, presentándose también en forma tardía el Informe Inicial E/1990/5/Add.40 el 2 de abril de 1998, que debía presentarse el 30 de junio de 1990, estando pendiente el segundo informe desde el 30 de junio de 2006; c) Al Comité de Derechos del Niño, el último informe CRC/C/HND/3, correspondiente al Tercer Informe se presentó el 27 de julio de 2006, cuando debía presentarse en 2002 y, d) Al Comité de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes se le tenía que entregar el Informe Inicial el 3 de enero de 1998 y el mismo fue entregado hasta el 9 de abril de 2008, con más de diez años de retraso.

La normativa general sobre seguridad ciudadana está contenida en diversas leyes: el Decreto No.155-98, de fecha 28 de mayo de 1998, publicado en el diario oficial La Gaceta No. 28629, el 1 de agosto de 1998, que contiene la creación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad (SEDS), a la cual le concierne la formulación de la política nacional de seguridad interior y de la cual depende la PN; de esta forma se separó de las Fuerzas Armadas (FA); el Decreto No. 67-2008 que contiene la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras (LOPNH), que derogó la Ley Orgánica de la Policía, emitida mediante Decreto No. 156-98, elimi-

nando en esta nueva Ley tanto la posibilidad de que un civil pueda dirigir la PN como el control civil en el proceso de selección de los máximos jefes de la misma; la Ley de Policía y de Convivencia Social emitida mediante Decreto No. 226-2001, publicada en el diario oficial La Gaceta No 29,726 de 7 de marzo de 2002, que otorga algunas facultades a la policía que resultan violatorias de derechos fundamentales; el Decreto No. 228-93, publicado en el diario oficial La Gaceta No. 27241 del 6 de enero de 1994 que contiene la Ley del Ministerio Público (LMP), que originalmente tenía como parte integrante del mismo a la Policía de Investigación Criminal, pero, en 1998, esta policía pasó a depender administrativamente de la SEDS, bajo la orientación técnico-jurídica del Ministerio Público (MP). Al respecto, mediante Decreto No. 287-2009 se reformó la LMP para crear la Dirección Técnica de Investigación Criminal dependiente de esta institución, pero no entró en vigencia, ya que, aunque fue publicado en el diario oficial La Gaceta, dicha publicación fue anulada y el Congreso Nacional (CN) lo derogó mediante Decreto No. 6-2010, publicado en el diario oficial La Gaceta No 32,248 de 26 de junio de 2010, aduciendo razones presupuestarias. En relación al concepto de seguridad ciudadana, en la legislación hondureña no existe una definición legal del mismo.

1.2 Las instituciones con competencias en materia de seguridad ciudadana son:

a) La SEDS, facultada para conocer de todo lo concerniente a la política nacional de seguridad interior y de los programas, planes, proyectos y estrategias de seguridad y a la seguridad de las personas, en su vida, honra, creencias, libertades bienes y derechos. Cuenta con dos Subsecretarías, la de Investigación y la de Policía. Asimismo es la encargada de coordinar, dirigir y administrar la PN, cuyo órgano superior es la Dirección General. Para la prestación de sus servicios la PN cuenta con seis direcciones nacionales: 1. Dirección Nacional de la Policía Preventiva (DNPP), 2. Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC), 3. Dirección Nacional de Servicios Especiales Preventivos (DNSEP), 4. Dirección Nacional de Tránsito (DNT) 5. Dirección Nacional de Servicios Especiales de Investigación (DNSEI) 6. Dirección Nacional de Asuntos Internos (DNAI). Sus actuaciones guardan el principio de unidad de mando bajo la Dirección Superior del Presidente de la República por medio del Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad y del Director General de la PN, de acuerdo a sus respectivas competencias.

b) La Secretaría de Estado en el Despacho de Gobernación y Justicia, a quien le compete entre otros, lo concerniente al gobierno interior de la República, incluyendo la coordinación, enlace, supervisión y evaluación de los regímenes departamental y municipal, la solución extrajudicial de conflictos y la coordinación y enlace con los órganos del Poder judicial, MP, Procuraduría General de la República (PGR), Tribunal Supremo Electoral y las instituciones Contraloras del Estado.

c) La Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa (SEDD) a quien le concierne la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con la defensa nacional y la conducción de los asuntos que corresponden a las FA. Asimismo, los artículos 272, 273, 277 de la CR, establecen que las FA, son una institución nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante que coopera con la PN en la conservación del orden público. Está constituida por el Alto Mando, Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval, bajo el mando directo del Presidente de la República en su carácter de Comandante General.

d) El MP, organismo profesional especializado, independiente funcionalmente de los poderes y entidades del Estado, encargado de representar, defender y proteger

los intereses generales de la sociedad, colaborar y velar por la pronta, recta y eficaz administración de justicia y combatir el narcotráfico, entre otros, siendo parte integrante del mismo la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico (DLCN), encargada de investigar, ejercer la acción penal pública y combatir en forma organizada y eficaz el narcotráfico, enmarcado en las políticas que para tal efecto establezca el Consejo Nacional contra el Narcotráfico.

Los principales cuerpos de seguridad ciudadana, en el ámbito nacional son la DLCN y la SEDS. En el ámbito regional y municipal tenemos: a) La PN, la cual está organizada geográficamente conforme al orden siguiente: Jefaturas regionales, departamentales metropolitanas, distritales, municipales, estaciones fijas o móviles, postas policiales y puestos policiales; b) La policía municipal (PM), que está a cargo de un director que puede ser un civil, nombrado por la respectiva corporación municipal, La que está en el deber de coordinar sus acciones y operaciones con las demás PM y con la PN.

De acuerdo a información proporcionada por la SEDS, la PN cuenta con 12,423 policías y 803 oficiales, correspondiendo un policía por cada 1,679 habitantes. En relación al perfil de los efectivos, el artículo 91 de la LOPN establece que deben ser hondureños por nacimiento, mayores de 18 años, deben aprobar los exámenes que acrediten tener salud con el ejercicio del cargo, haber aprobado la educación primaria como mínimo y aprobar los requisitos establecidos por los centros de formación o instrucción policial del país que consiste en un curso intensivo de tres meses de duración.

En el CN, el tema de seguridad ciudadana es atendido por la Comisión Ordinaria de Seguridad y Narcotráfico. También se cuenta con el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), creado en cumplimiento del artículo 6 de la LOPNH, como un organismo colegiado, integrado por diversos sectores de la sociedad, que tiene por objeto prestar asesoría, contribuir a la formulación de políticas públicas de seguridad y en particular encargarse de canalizar la participación de la sociedad civil en dichos asuntos.

1.3 En Honduras, las instituciones responsables de la seguridad, no han implementado mecanismos que permitan medir la percepción de la inseguridad en el país, sin embargo, la empresa Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo CID-Gallup realiza tres encuestas cada año, con 1,200 entrevistas, tipo de muestra aleatoria representativa de la población nacional de 18 años en adelante, en casi todo el país, en la que evalúa la proporción de hogares que han sido víctimas de robo o asalto en los últimos cuatro meses. Al respecto, estas encuestas indican que en el 2005, en el mes de noviembre se obtuvo el porcentaje más alto equivalente al 24%, el cual fue similar a la tendencia que se observó en 2006, en 2007 se produjo una alza de ocho puntos porcentuales equivalente a un 32%, en el 2008 se tuvo una tendencia de crecimiento y aumento de dos puntos porcentuales, equivalente a un 34% y en el 2009 se vio una ligera disminución, registrándose un 27%, de lo que se colige, que tres de cada diez entrevistados o alguien que reside en el hogar con ellos, han sido víctima de un robo o un asalto en los últimos cuatro meses del período 2005-2009. Esta misma empresa en el 2007, en la encuesta No. 65, indicó que ya sea poca o mucha, alrededor de nueve de cada diez hondureños adultos suponen que la policía tiene vínculos con las bandas de delincuentes y criminales en el país.

En relación a la inseguridad objetiva, de acuerdo a los informes del Proyecto Observatorio de la Violencia (OV) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el año 2005 la tasa de muertes por causas externas fue de 59.5 per-

sonas por cada 100.000 habitantes, siendo el homicidio la forma más frecuente alcanzando una tasa de 37.0 de los cuales el 75.9% fueron cometidos con arma de fuego, constituyéndose en el principal instrumento de muerte; 11.7 fueron por muerte accidental; 8 por eventos de tránsito y 2.9 por suicidios. De los 2,417 homicidios registrados este año, 2042 corresponden a hombres y 175 corresponden a mujeres; en ambos sexos los grupos de edad más afectados oscilan entre los 15 y 64 años. En el 2006, la tasa de muertes por causas externas corresponde a 72.5 personas por cada 100.000 habitantes, siendo por homicidios 46.2, de los cuales 79.7% fueron cometidos con arma de fuego, constituyéndose en el principal instrumento de muerte; 9.9 muertes fueron causadas por eventos de tránsito; 12.5 por muertes accidentales y 3.9 corresponden a suicidio. Las muertes por homicidio ocurrieron en 2,800 hombres (93%) y 202 mujeres (7%). Los grupos de edad mayormente comprometidos fueron jóvenes entre los 25 y 29 años, seguido del grupo de 20 a 24. En este año se incautaron 2,038 kilogramos cocaína. En el 2007, la tasa de muertes por causas externas corresponde a 84 personas por cada 100.000 habitantes, siendo por homicidios 49.9, de los cuales 75.8% fueron cometidos con arma de fuego, constituyéndose en el principal instrumento de muerte; 15.71 muertes fueron causadas por eventos de tránsito; 9.9 por muerte accidental o no intencional, 3.85 corresponden a suicidio y 5.49 por causas indeterminadas. Las muertes por homicidio ocurrieron en 2,967 hombres (91%) de los cuales las tasas más altas ocurrieron en el grupo de 20 a 34 años y 295 mujeres (9%) cuya tasa más alta ocurrió en mujeres de edades comprendidas entre los 15 a 24 años. Se incautaron 1,810 kilogramos cocaína. En el año 2008, la tasa de muertes por causas externas corresponde a 93.63 personas por cada 100.000 habitantes, siendo por homicidios 57.89, de los cuales 78% fueron cometidos con arma de fuego, constituyéndose en el principal instrumento de muerte; 15.62 muertes fueron causadas por eventos de tránsito; 10.35 por muerte accidental o no intencional, 4.1 corresponden a suicidio y 5.68 por causa indeterminada. Las muertes por homicidio ocurrieron en 4,160 hombres (93%) de los cuales las tasas más altas ocurrieron en el grupo de 20 a 29 años y 313 mujeres (7%) cuya tasa más alta ocurrió en mujeres de edades comprendidas entre los 20 a 34 años. Se incautaron 6,417 kilogramos cocaína. En el año 2009, la tasa de muertes por causas externas corresponde a 103.52 personas por cada 100.000 habitantes, siendo por homicidios 66.84, de los cuales 81.4% fueron cometidos con arma de fuego, constituyéndose en el principal instrumento de muertes; 15.24 muertes fueron causadas por eventos de tránsito; 10.17 por muerte accidental o no intencional, 5.36 corresponden a suicidio y 5.66 por causa indeterminada. Las muertes por homicidio ocurrieron en 4,902 hombres (93.1%) de los cuales las tasas más altas ocurrieron en el grupo de 20 a 35 años y 363 mujeres (6.9%) cuya tasa más alta ocurrió en mujeres de edades comprendidas entre los 15 a 29 años. Se incautaron 6,116 kilogramos cocaína. En relación a los indicadores de criminalidad organizada, el OV y la SEDS no tienen información en relación a la tasa de denuncias de robo de vehículos por cada 100.000 habitantes y a la tasa de detenidos por tráfico y posesión de estupefacientes por cada 100.000 habitantes.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 Conforme a la CR la titularidad del Poder Ejecutivo la ejerce en representación para beneficio del pueblo el Presidente, y en su defecto, los designados a la Presi-

dencia. Corresponde al Presidente la Administración General del Estado, así como mantener la paz y seguridad interior de la República, para lo cual cuenta con varias Secretarías de Estado en diversas competencias. Es así, que en 1998 se creó la SEDS mediante Decreto No. 155-98 publicado en la Gaceta No. 28,629 del 1 de agosto de 1998, a la cual le compete entre otros, lo relativo al mantenimiento y restablecimiento del orden público para la pacífica y armónica convivencia; el control migratorio en sus aspectos de seguridad, prevención y represión de la inmigración ilegal o clandestina, tráfico de emigrantes ilegales; la regulación y control de los servicios privados de seguridad; el registro y control de armas y explosivos; la custodia y administración de los Centros Penitenciarios para adultos y la custodia de los Centros de Reinserción Social para Menores Infractores; el auxilio a los poderes públicos y la dirección y administración de la PN. Asimismo mediante Decreto No. 286-2009 se aprobó la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, que tiene como objetivo No. 2 «Honduras desarrollándose en democracia, con seguridad y sin violencia», cuyas metas son la de reducir la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes a un nivel por debajo del promedio internacional y reducir el índice de conflictividad social a menos del seis por ciento (6%), creándose además, la Secretaría Técnica de Planeación y Cooperación Externa para formular propuestas de políticas y programas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos e indicadores del Plan de Nación.

La prestación de los servicios privados de seguridad está sujeta a la LOPNH, su autorización, regulación y supervisión está a cargo de la SEDS, por medio de la Unidad de Control de las Empresas de Seguridad Privada.

2.2 De acuerdo al artículo 3 de la LOPNH, la PN tiene las siguientes funciones: velar por la conservación del orden público; la prevención, control y combate de los delitos, faltas e infracciones; proteger la seguridad de las personas, su vida, su integridad física, síquica y moral, sus libertades, bienes y derechos; auxiliar en la preservación de la moralidad pública y de los bienes estatales; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones emitidas por las autoridades y funcionarios públicos, y el auxilio a los poderes públicos, dentro del marco de la Ley; la seguridad en la migración legal y del tráfico ilegal de personas; la represión del crimen organizado, el narcotráfico y el lavado de activos; la regulación y control de actividades potencialmente riesgosas para el mantenimiento del orden público tales como la producción, comercialización y tenencia de químicos, armas, explosivos y similares así como otras actividades susceptibles de ser instrumentadas para la comisión de delitos.

En relación al cumplimiento real de las obligaciones e indicadores generales sobre el desempeño de la policía (2005-2009), esta institución no maneja estadísticas sobre el número de detenciones y la tasa de recuperación de objetos robados. La tasa de esclarecimiento de crímenes investigados y la tasa de esclarecimiento de delitos está detallada en el apartado 5.

Un agente de policía trabaja en las labores de prevención a través del patrullaje, un total de 18 horas diarias en días alternos, que van desde las 5:00 a las 23:00 horas divididas en intervalos donde se procura que el agente pueda satisfacer sus necesidades de alimentación.

Dentro de los mecanismos de control externo de los cuerpos policiales tenemos: a) El CONASIN, quien es el ente encargado de supervisar el proceso de selección del director General, de los Directores Nacionales y del Inspector General de la PN, así

como de instar las investigaciones de las denuncias en relación a las conductas impropias de los titulares de los órganos y el personal de la carrera policial; b) El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), creada por el Decreto No. 2-95 del CN, mediante reforma del artículo 59 de la CR, para garantizar los derechos y libertades reconocidas en la CR y los tratados y convenios internacionales ratificados por Honduras; y, el MP como organismo independiente funcionalmente de los poderes del Estado, que tiene a su cargo la función de velar por la pronta, expedita y correcta administración de justicia y la dirección, orientación y supervisión de las actuaciones de la DNIC y de la DLCN, entre otros.

Los mecanismos de control de armas y desarme, están contemplados en el Decreto No. 30-2000 publicado en La Gaceta No. 29,236 del 29 de julio de 2000 que contiene la Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Similares, mediante la cual se regula la comercialización, tenencia, portación, modificación, uso, reparación y recarga de armas de fuego, municiones, accesorios y otros similares. Igualmente la importación exportación, almacenaje, desalmacenaje y transporte de explosivos; correspondiendo a la SEDS, la organización del Registro Nacional de Armas, en el cual deberían estar depositadas las evidencias balísticas de todas las armas que circulen en el país, siendo responsabilidad de la DNIC el manejo de dicho registro, y correspondiendo a la DNPP, lo relativo a la tenencia y portación. Este registro ya fue creado, pero, no funciona a cabalidad, debido a que no se concluyó dicho proceso y a la gran cantidad de armas ilegales que circulan en el país.

De conformidad al artículo 31 de la LOPNH el empleo de las armas es legítimo solamente cuando exista un riesgo grave, inminente o racional para la vida o integridad física del agente policial, de un detenido o de terceras personas, o cuando existan motivos racionales para suponer que está por producirse una grave alteración del orden público o sea necesario para evitar la comisión de un delito y no estén disponibles otros medios eficaces y menos peligrosos, así como para repeler un ataque en legítima defensa, orientadas a causar el menor daño posible, tanto físico como mental. En relación al número de policías muertos en acción, durante el 2005 fallecieron 14, en el 2006 fallecieron 7, en el 2007 fallecieron 8, en el 2008 fallecieron 18 y en el 2009 fallecieron 28. La SEDS y el MP no manejan estadísticas sobre el% de homicidios dolosos provocados por intervenciones policiales.

En relación al número de denuncias presentadas hacia los policías, la DNAI reporta que en el 2005 se presentaron 272 denuncias, 70 por corrupción policial y 202 por violación a los derechos humanos; en el 2006, se presentaron 293 denuncias, 82 por corrupción policial y 211 por violación a los derechos humanos; en el 2007 se presentaron 298 denuncias, 61 por corrupción policial y 237 por violación a los derechos humanos; en el 2008 se presentaron 275 denuncias, 47 por corrupción policial y 228 por violación a los derechos humanos; y, en el 2009, se presentaron 554 denuncias, 150 por corrupción policial y 404 por violación a los derechos humanos.

La incorporación de las mujeres a la PN se realizó en el año 1997, y de acuerdo a los artículos 70 y 71 de la LOPNH la Unidad de Género es uno de los cuerpos policiales directamente dependientes del Director General de la PN, responsable de promover y fomentar la institucionalización del concepto de igualdad de género, con el objetivo de acrecentar la equidad, la igualdad de oportunidades y la no discriminación entre los géneros.

2.3 De conformidad al artículo 274 de la CR, las FA cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la SEDS, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado. En ese sentido el artículo 34 del LOPNH

establece que cuando la PN no pueda enfrentar por sí sola situaciones especiales como casos fortuitos o de fuerza mayor o la comisión de un delito contra la seguridad interior del Estado, el titular de la SEDS puede solicitar apoyo a la PM o a las FA, quienes deberán proveerla con la diligencia y urgencia del caso, debiendo además determinar el caso o situación para la cual se presta la colaboración, el tiempo que durará la misma y los recursos materiales, humanos, técnicos, financieros y logísticos que participarán del despliegue de esfuerzos conjuntos. Las actuaciones realizadas se llevarán a cabo bajo el mando técnico de autoridad policial y el apoyo prestado será temporal limitándose la cooperación técnica, logística y de personal necesario. La coordinación con la PM es en forma permanente y con las FA se realiza mediante acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo, por lo menos una vez cada año.

De conformidad al artículo 69 LOPNH las policías Migratoria, de Frontera y Portuaria, están reguladas por los Acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo; son dependientes de la DNSEI y sus funciones son las de apoyar y coordinar actividades con las autoridades competentes en materia de migración, extranjería y población.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

En Honduras no existe un plan general de lucha contra la inseguridad ciudadana, ni tampoco una política pública en la materia. El porcentaje del PIB que se invierte en seguridad ciudadana está distribuido en diferentes instituciones, de la forma siguiente: en la SEDS se invierte 10.81%; en la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional (FA) 9.55%; y, en el MP 2.87%.

No obstante, la SEDS desarrolla una serie de acciones y programas permanentes para fomentar la participación social en la prevención de la inseguridad, que es una de las atribuciones de la DNPP, para lo cual se ha creado dentro de su estructura organizativa a la Dirección de la Policía Comunitaria (PC), que tiene como finalidad la conformación de una educación reglada a través de programas educativos-preventivos para los jóvenes en relación a la resistencia al uso de drogas, prevención de maras y pandillas, contra el abuso, tráfico, explotación infantil y protección a la familia, los que son impartidos a los niños en las aulas de clases, de acuerdo a un Convenio firmado en 1996 con la Secretaría de Educación. Además, en el 2002 se implementó el Programa Comunidad más Segura y en el 2006 mediante Decreto Ejecutivo No. PCM-08-2006, se desarrolló el programa Mesas de Ciudadanos por la Seguridad. Estos programas son financiados por diversas organizaciones como la Cooperación Japonesa JICA, la Embajada Americana, SAVE THE CHILDREN, UNICEF y Dare Internacional, entre otros.

De conformidad al artículo 57 numeral 27 de la LOPNH, la DNPP tiene entre otros, la función de colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros Estados y a las organizaciones internacionales de policía, en la prevención del delito, de acuerdo con lo establecido en los Tratados y Convenciones vigentes en Honduras o de la reciprocidad, particularmente con los países centroamericanos para el combate de la delincuencia, especialmente en cuanto a la delincuencia transnacional y en áreas como los de trata de mujeres y de niños, del narcotráfico, del hurto o robo de vehículos automotores terrestres, de los agentes saboteadores, piratería, aérea, lavado de activos, de los contrabandistas y defraudadores fiscales, falsificadores de moneda y traficantes de personas, armas y de los delitos de orden internacional que afecten la seguridad interior del Estado.

En relación a la formación de cuerpos de seguridad, la materia de Derechos Humanos está incorporada en todos los niveles de la educación policial de la siguiente forma: 1) El Instituto Superior de Educación Policial imparte Diplomados y Post grados de Ascensos, en los cuales está incorporada la asignatura de Educación en Valores en la Función Policial que incluye dentro de sus temas de estudio los valores, la moral y la ética; 2) La Academia Nacional de Policía de la cual egresan Licenciados en Ciencias Policiales e Investigación Criminal, dentro de su plan de estudio se imparte la asignatura de Derechos Humanos de 4 unidades valorativas con un total de 60 horas clase; 3) La Escuela de Suboficiales imparte la asignatura de Derecho de Familia y Equidad de Género con un número total de 25 horas; 4) Los Centros de Instrucción Policial ubicados en la ciudad de La Paz y en Puerto Cortés, imparten las siguientes clases: Equidad de Género con 14 horas, Explotación Sexual de Niñas y Niños Adolescentes con 16 horas y Derechos Humanos con 10 horas; y, 5) La Escuela de Formación Penitenciaria imparte las siguientes asignaturas: Formación Social Humanística con 35 horas, Actualización Social Humanística I con 20 horas y Actualización Social Humanística II con 20 horas.

En la lucha contra la corrupción en cuerpos de seguridad, de conformidad a los artículos 14,15,20,44 de la LOPNH, para el cumplimiento de las funciones de supervisión, control y evaluación de la PN, el titular de la SEDS es asistido por los siguientes organismos: a) la Inspectoría General, responsable de supervisar y evaluar las actuaciones del personal de los servicios operativos y administrativos de las direcciones nacionales, unidades especiales y sus dependencias y, b) la DNAI, la cual depende del titular de la SEDS, correspondiéndole de oficio o por denuncia de particulares o del CONASIN la investigación de cualquier falta o delito imputada a cualquier miembro de la carrera policial.

En Honduras no hay políticas de seguridad privada. La prestación de los servicios privados de seguridad está regulado en los artículos 135 al 154 de la LOPNH, en la que se establece que estos servicios son prestados bajo licencia, previo dictamen favorable de la Unidad de Control de las Empresas de Seguridad Privada, dependencia de la Dirección General de la PN conforme a las siguientes modalidades 1. Servicios de vigilancia preventiva; 2. Servicios de investigación privada; 3. Servicios de capacitación de sus miembros, los cuales deberán ser aprobados y supervisados por la PN y 4. Servicios conexos. La unidad de control llevará un registro actualizado de las licencias que al efecto se otorguen, las que tienen una duración de dos años. Estas empresas de seguridad tienen la obligación especial de colaborar con la PN cuando se les requiera, y la de detener preventivamente a las personas involucradas en actos delictivos en situación de infraganti e informar en el acto a la PN. En sus actuaciones deben mantener un trato correcto a las personas y evitar el abuso y comisión de arbitrariedad o violencia, so pena de incurrir en la misma responsabilidad establecida en la Ley para los miembros de la carrera policial.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

De conformidad a la CR el derecho a la seguridad ciudadana no está concebido como un derecho autónomo, ya que, aunque está contenido dentro del Capítulo de las Declaraciones, no está regulado expresamente en el Capítulo II que regula los Derechos Individuales (artículos 65 al 110), sin embargo, este derecho se deriva del contenido de otros derechos como el derecho a la vida contemplado en el artí-

culo 65; el derecho a la integridad física, síquica y moral contenida en el artículo 68 y el derecho de propiedad contenido en el artículo 103. A la fecha el Poder Judicial aún no tiene sistematizada en forma temática la jurisprudencia que emana de las salas que conforman la Corte Suprema de Justicia, sin embargo, de acuerdo a información proporcionada por el Secretario de la Sala de lo Constitucional, a la fecha aún no se han pronunciado sobre el derecho a la seguridad ciudadana.

El derecho de acceso a la justicia, tampoco está contemplado como derecho autónomo en la CR, pero, resulta exigible como derivado de otros derechos, como el de petición, de defensa, justicia gratuita y de acción ante los tribunales consagrados en los artículos 80, 82, 83 y 90 de la CR.

En la legislación hondureña no está regulado el derecho a la verdad, ni en la CR, ni en las leyes secundarias y por ende tampoco existe jurisprudencia nacional al respecto, sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en su jurisprudencia contenciosa, otorgando a la víctima el derecho a conocer la verdad de los hechos como un medio de reparación (caso Kawas Fernández Vs. Honduras).

5. GARANTÍAS JUDICIALES

En relación a las garantías en vía civil, los artículos 105 y 107 del Código Penal (CP); 49, 432 y 439 del Código Procesal Penal (CPP) establecen que todo aquel que incurre en responsabilidad penal por un delito o falta, lo es también civilmente. La acción para deducir la responsabilidad civil proveniente de un hecho punible, sólo puede ser ejercitada por el perjudicado o sus herederos. La extinción de la acción penal no afecta la acción civil, la que se ejercita contra los partícipes en la comisión del delito o contra sus herederos y, en su caso, contra los terceros que resulten civilmente responsables. La responsabilidad civil comprende la restitución, la reparación de los daños materiales y morales y la indemnización de perjuicios. Una vez que sea firme la sentencia condenatoria o excluida la responsabilidad penal en los casos de inimputabilidad, fuerza irresistible, miedo insuperable y estado de necesidad, la víctima o sus herederos o la Procuraduría General de la República (PGR), en su caso, puede solicitar al Juez de Ejecución por la vía de apremio ordene la restitución, la reparación de los daños materiales o morales y la indemnización de perjuicios, en los casos en que proceda. De acuerdo a los artículos 50 y 51 del CPP, la legitimación para ejercitar la acción civil ante los tribunales, es ejercitada por la PGR cuando se trata de hechos punibles que hayan dañado al Estado y cuando actué en representación de las personas que, por razones económicas, no estén en condiciones de demandar, así como, cuando la víctima carezca de mandatario o representante legal. La acción para deducir responsabilidad civil, prescribe a los cinco años de haber adquirido el carácter de firme la respectiva sentencia condenatoria.

Uno de los principales obstáculos del acceso a la justicia es la falta de recursos económicos, pero, no basta con designar a una institución para que represente a la víctima que carezca de ellos, ya que la falta de conocimiento tanto de sus derechos como de los procedimientos necesarios para ejercitarlos, constituye también un obstáculo para ejercer la acción civil, ello se aprecia en el hecho de que, según información proporcionada por la PGR, a la fecha no se ha presentado ninguna víctima a solicitar sus servicios para el ejercicio de esta acción.

En relación a las garantías administrativas, la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso, Administrativo en sus artículos 1, 3 y 13 establecen que esa jurisdicción, es la encargada de conocer las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos, de carácter particular o general, de la administración pública sujetos al derecho administrativo, entre ellos, las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y de las entidades estatales, teniendo legitimación para demandar y actuar en esta materia: quienes tuvieren interés legítimo y directo en ello; y, las entidades estatales, las de derecho público y cuantas personas jurídicas ostenten representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo.

La principal reforma judicial implementada en Honduras relacionada a la seguridad ciudadana, en el 2002, cuando entró en vigencia el CPP, que derogó el Código de Procedimientos Penales caracterizado por un modelo escrito e inquisitivo, dando lugar a un nuevo sistema de enjuiciamiento basado en los principios de oralidad, publicidad, celeridad, contradicción e igualdad procesal. Actualmente los órganos jurisdiccionales en materia penal tienen nuevas funciones y se han creado los Tribunales de Sentencia con competencia exclusiva para conocer del juicio oral y público; y los Jueces de Ejecución para conocer de aquellos asuntos referidos a la ejecución de las sentencias y sus penas, de los procedimientos especiales para deducir responsabilidades civiles y medidas de seguridad.

En relación a la cooperación internacional entre jueces se han suscrito y se encuentran vigentes los siguientes tratados bilaterales y multilaterales, de auxilio Judicial mutuo: a) Convención Interamericana sobre Exhortos y Cartas Rogatorias, suscrita en Panamá el 30 de enero de 1975 y publicada en el diario oficial La Gaceta No. 22,512 el 1 de junio de 1978; b) Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal y su Protocolo Facultativo relativo a la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, publicada en el diario oficial La Gaceta No. 31,009 de fecha 6 de septiembre de 2006; c) Tratado sobre Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, publicado en el diario oficial La Gaceta No. 28,623 de fecha 20 de mayo de 1997; d) Tratado sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal entre las Repúblicas de Honduras y los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el diario oficial La Gaceta No. 31,171 de fecha 4 de diciembre de 2006. e) Tratado entre el Gobierno de la República de Honduras y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal, publicado en el diario oficial La Gaceta No. 301,521 de fecha 30 de enero del 2008.

El presupuesto asignado al Poder Judicial es de un mil quinientos un millones, doscientos sesenta y nueve mil setecientos lempiras que equivalen al 5.55% del PIB.

De acuerdo a los informes de labores del MP, el 2005 se recibieron 62,463 denuncias relacionadas al CPP, de las cuales se remitieron a la DNIC para investigación 48,507, siendo devueltas por la DNIC con informe de investigación 7,825, presentándose a los juzgados 6,732 requerimientos fiscales, de los cuales 2,160 terminaron con sobreseimiento, 996 fueron sentencias condenatorias y 321 absolutorias. En el 2006, se recibieron 63,537 denuncias relacionadas al CPP, de las cuales se remitieron a la DNIC para investigación 49,173, siendo devueltas por la DNIC con informe de investigación 9,196, presentándose a los juzgados 7,159 requerimientos fiscales, de los cuales 2,088 terminaron con sobreseimiento, 1,013 fueron sentencias condenatorias y 333 absolutorias. En el 2007, se recibieron 64,105 denuncias relacionadas al CPP, de las cuales se remitieron a la DNIC para investigación 50,643, siendo devueltas por la DNIC con informe de investigación 9,465,

presentándose a los juzgados 9,258 requerimientos fiscales, de los cuales 2,118 terminaron con sobreseimiento, 2,023 fueron sentencias condenatorias y 472 absolutorias. En el 2008, se recibieron 61,999 denuncias relacionadas al CPP, de las cuales se remitieron a la DNIC para investigación 48,918, siendo devueltas por la DNIC con informe de investigación 10,391, presentándose a los juzgados 9,766 requerimientos fiscales, de los cuales 2,201 terminaron con sobreseimiento, 2,060 fueron sentencias condenatorias y 496 absolutorias. En el 2009, se recibieron 68,049 denuncias relacionadas al CPP, de las cuales se remitieron a la DNIC para investigación 52,975, siendo devueltas por la DNIC con informe de investigación 11,749, presentándose a los juzgados 9,286 requerimientos fiscales, de los cuales 2,301 terminaron con sobreseimiento, 1,668 fueron sentencias condenatorias y 541 absolutorias.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

El artículo 16 del CPP establece expresamente los siguientes derechos a la víctima de un delito o falta: 1) Constituirse en acusador privado o querellante y a intervenir como tal en todo el proceso. En caso de carecer de medios económicos tendrá derecho a ser asistido por el MP, debiendo ser informada sobre sus derechos en el momento de presentar su denuncia ante este ente, o la acusación o la querrela ante el Juez competente o en el momento de su primera intervención en el proceso.; 2) Ser informada de los resultados del proceso aún cuando no haya intervenido en él, siempre que lo solicite; 3) Ser escuchada antes de cada resolución que implique la extinción o suspensión de la acción penal, siempre que lo solicite; 4) Participar en las audiencias públicas; y, 5) Objetar ante el superior del fiscal que interviene en el proceso, el archivo administrativo indebido de las diligencias, en los casos que proceda.

Además, en los artículos 42.4, 44, 49, 347 y 384 del CPP, se establecen otros derechos a la víctima, como el de interponer recursos contra las resoluciones que les afecten cuando se hayan constituido como parte en el juicio, el de ejercer la acción civil proveniente de un hecho punible contra los partícipes en la comisión del delito o contra sus herederos; intervenir en el proceso de ejecución de la pena o de las medidas de seguridad en lo relativo a la libertad del condenado; renunciar o desistir de la acción penal y otorgar perdón al victimario en los casos que proceda.

En relación a los servicios administrativos de atención a las víctimas, según el informe de labores del MP 2007-2008, en esta institución se ha creado el módulo de trámite rápido, para proporcionar una atención inmediata a las víctimas de delitos, al recibir la denuncia, registrarla en el sistema digital e instruir las primeras diligencias necesarias en aquellos casos urgentes. Esta unidad de trabajo es la primera que entra en contacto con el denunciante a través de denuncias verbales, escritas o interpuestas por la vía telefónica, las que luego son remitidas a las fiscalías competentes. En esta oficina se le debe informar a la víctima de sus derechos y de la forma en cómo puede ejercerlos.

De conformidad a los informes de labores del MP, en el 2005 se recibieron 75,530 denuncias, en el 2006, 77,449; en el 2007, 78,402; en el 2008, 77,823 y en el 2009, 84,563, siendo los delitos más denunciados por su orden: robo, violencia doméstica, amenazas, homicidios, hurto, menores en situación de riesgo social, lesiones, daños, violencia intrafamiliar, estafa, robo de vehículos, violación, usur-

pación de bienes y abuso de autoridad. No se establece la edad y el género de las víctimas, porque esta institución no maneja estadísticas al respecto.

También el CONADEH atiende víctimas, de acuerdo a los artículos 40 y 41 de su Ley Orgánica, si al atender una denuncia por violaciones a derechos humanos, se tiene conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos, la institución lo pone de inmediato en conocimiento del Fiscal General de la República, mediante un informe de cierre de delito o falta, estando obligado el MP a informar periódicamente al CONADEH del estado de las actuaciones iniciadas a su instancia. En relación a la atención de quejas por violaciones a los derechos de la mujer, de conformidad a la información estadística manejada en el CONADEH, en el 2005 se recibieron 1,323 denuncias por violaciones a derechos humanos de las mujeres que equivalen a un 14.5%; en el 2006, se recibieron 1,263 denuncias que equivalen a un 13%; en el 2007, se recibieron 1,210 denuncias que equivalen a un 13.5%; en el 2008, se recibieron 1,399 denuncias que equivalen a un 14.3%; y, en el 2009 se recibieron 1,476 denuncias que equivalen a un 16.7%. Dentro de este período las violaciones a derechos humanos más denunciados es por: 1) violencia física cometida por particular; 2), violencia económica y 3) violencia psicológica.

En relación a la atención médica, psicológica y social que se debe brindar a la víctima, el legislador hondureño olvidó incluir este derecho en el CPP, lo que ha ocasionado que no se cuente con centros de atención especializados que le proporcionen una protección integral y que garanticen su derecho a la integridad física, síquica y moral, ya que, aunque la víctima al presentar la denuncia en el MP o al CONADEH, generalmente es remitida a la Dirección de Medicina Forense para ser evaluada, ello no es suficiente, siendo necesario que se le de tratamiento médico y psicológico, a fin de ayudarle a superar cualquier daño que haya sufrido a consecuencia del delito.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 Para garantizar la seguridad de las mujeres, mediante Decreto No. 191-96 del 31 de octubre de 1996, publicado en el diario oficial La Gaceta No. 28,182 del 8 de febrero de 1997, se tipificó como delito de acción pública la violencia intrafamiliar, al incorporar al CP el artículo 179-A que sanciona a quien emplee fuerza, intimidación o haga objeto de persecución a su cónyuge, o ex-cónyuge, a la persona con quien conviva o haya mantenido una relación concubinaria o aquella con quien haya procreado un hijo, con la finalidad de causarle daño físico o emocional o para dañar sus bienes, con reclusión de uno (1) a tres (3) años, sin perjuicio de la pena que corresponda a las lesiones o daños causados. La misma pena se aplica cuando la violencia se ejerza sobre los hijos comunes o sobre los hijos de las personas mencionadas que se hallen sujetos a patria potestad, o sobre el menor o incapaz sometido a tutela o curatela o sobre los ascendientes; y, el artículo 179-B que sanciona con reclusión de dos (2) a cuatro (4) años a quien haga objeto de malos tratamientos de obra a su cónyuge, ex cónyuge concubina o ex concubina o a la persona con quien haya procreado un hijo, en cualquiera de las circunstancias siguientes: a) Penetre en la morada de la persona o en el lugar en que esté albergada o depositada para consumir el hecho; b) Le infiera grave daño corporal; c) Realice la acción con arma mortífera aunque no haya actuado con la intención de matar o

mutilar; d) Actúe en presencia de menores de edad; e) Induce, incita u obliga a la persona a consumir drogas, estupefacientes u otras sustancias sicotrópicas o embriagantes; e) Hace también objeto de malos tratos a un menor de edad; y, f) Utilice como pretexto para restringir su libertad que la víctima padece de enfermedad o de defecto mental.

Además, mediante Decreto No. 132-97 publicado en La Gaceta No. 28,414 el 15 de noviembre de 1997, se emitió la Ley Contra la Violencia Doméstica, la que, tiene por objeto proteger la integridad física, psicológica, patrimonial y sexual de la mujer, contra cualquier forma de violencia por parte de su cónyuge, ex cónyuge, compañero, ex compañero de hogar o cualquier relación afín a una pareja en la que medie, haya mediado o no cohabitación, incluyendo aquellas relacionadas en las que se sostiene o se haya sostenido una relación sentimental. Por ello, en el 2007 mediante Acuerdo No. 1 del 07 de marzo de 2007, se crearon Juzgados Especiales Contra la Violencia Doméstica en los departamentos de Francisco Morazán y de Cortés, con jurisdicción en los departamentos del mismo nombre, para conocer de los asuntos contemplados en la Ley Especial que regula la materia. Asimismo, se creó el cargo de Juez (a) de Ejecución adscrito al Juzgado Especial Contra la Violencia Doméstica, como encargado de la vigilancia y control de la ejecución de los mecanismos de protección, prórroga de medidas y sanciones impuestas. Mediante el mismo Acuerdo se creó en la Corte Segunda de Apelaciones, una Sala Especializada con jurisdicción en el departamento de Francisco Morazán, para conocer de las materias de familia y violencia doméstica, la cual aún no ha sido implementada.

Para atender el problema de violencia contra las mujeres en la SEDS funciona a partir del 2000 la Unidad de Género que es la encargada de manejar la línea gratuita 114, que atiende exclusivamente este tipo de denuncias las 24 horas del día, los 365 días del año.

No obstante los esfuerzos realizados por las autoridades hondureñas, la violencia contra la mujer va en aumento tal y como se aprecia en los indicadores del OV que establecen que durante el 2005, 175 mujeres fueron víctimas de homicidio, en el 2006, 202; en el 2007, 295; 2008, 313 y en el 2009, 363.

En relación a las denuncias recibidas a los órganos competentes, de acuerdo a los informes anuales de labores del MP, en el año 2005 esta institución recibió 2,552 correspondientes al delito de violencia intrafamiliar y 9,382 violencia doméstica (física, sexual, psicológica y patrimonial); en el 2006, se recibieron 2,406 denuncias por violencia intrafamiliar y 9,946 por violencia doméstica; en el 2007, se recibieron 2,712 denuncias por violencia intrafamiliar y 8,955 por violencia doméstica. En el 2008, se recibieron 2,677 denuncias por violencia intrafamiliar y 10,408 por violencia doméstica; y, en el año 2009 se recibieron 2,691 denuncias por violencia intrafamiliar y 10,931 por violencia doméstica.

Son muy pocos los casos de inmigrantes registrados en el país, y las autoridades no mantienen estadísticas por género, razón por la cual no se puede informar sobre las mujeres inmigrantes.

7.2 En relación a la seguridad de los jóvenes, los artículos 180, 181, 182 y 188 del Código de la Niñez y la Adolescencia, establecen que los niños no se encuentran sujetos a la jurisdicción penal ordinaria y sólo puede deducírseles la responsabilidad prevista en ese Código por las acciones u omisiones ilícitas que realicen, siguiendo los procedimientos establecidos ante la jurisdicción de los Juzgados de la Niñez o los que hagan sus veces, respetándose las garantías procesales consagradas en la CR y en las leyes. Estas disposiciones son aplicables únicamente a los niños mayores de

12 años y menores de 18, ya que los menores de 12 años no delinquen y en caso de que cometan una infracción de carácter penal, sólo se les brinda la protección especial que su caso requiera y se les procurará su formación integral. Al comprobarse la comisión de una infracción, la autoridad competente puede aplicar las medidas socio-educativas siguientes: 1) Orientación y apoyo socio-familiar; 2) Amonestación; 3) Imposición de reglas de conducta; 4) Prestación de servicios a la comunidad; 5) Obligación de reparar el daño; 6) Residencia obligatoria en un lugar determinado; 7) Libertad asistida; 8) Régimen de semilibertad; y, 9) Internamiento.

De acuerdo al artículo 72 de la LOPNH se crea la Policía Escolar y de la Niñez, como un cuerpo especializado que se encarga de la vigilancia y seguridad de los alumnos de los centros educativos, la que está adscrita a la DNPP, que tiene entre otros, la atribución de colaborar con las autoridades locales en operativos conjuntos que se desarrollen para combatir la explotación sexual comercial de la niñez y de los jóvenes. Asimismo la PC lleva a cabo los siguientes programas educativos: 1) Programa de Educación para la Resistencia al uso de drogas (DARE); 2) Programa de Prevención de Maras y Pandillas (DPM); 3) Programa contra el Abuso, Tráfico y Explotación Sexual Infantil (DATESI); y, el Programa de Protección a la Familia.

En base a los datos del OV, la tasa de homicidios en el 2005, de niños, niñas (0-9 años) fue de 0.64, adolescentes (10 a 19 años) fue de 17.83 y jóvenes (20 a 24 años) fue de 65.15; en el 2006, la tasa de niños, niñas fue de 2, adolescentes fue de 41.30 y jóvenes fue de 70.64; en el 2007, la tasa de niños, niñas fue de 1.68 adolescentes fue de 20.60 y jóvenes es de 79.49 ; en el 2008, la tasa de niños, niñas fue de 1.44, adolescentes fue de 27.01 y jóvenes fue de 121.45; y, en el 2009, la tasa de niños, niñas fue de 0.95, adolescentes fue de 31.74 y jóvenes fue de 134.61.

De acuerdo a los informes del MP, en el 2005, se recibieron 2,969 denuncias de menores en situación de riesgo social y 3,551 de menores infractores; en el 2006, se recibieron 3,248 de menores en situación de riesgo social y 3,966 de menores infractores; en el 2007, se recibieron 3,825 denuncias de menores en situación de riesgo social y 1,517 de menores infractores; en el 2008, se recibieron 4,117 denuncias de menores en situación de riesgo social y 1,299 de menores infractores; y, en el 2009, se recibieron 4,336 denuncias de menores en situación de riesgo social y 1,337 de menores infractores. En relación a la tasa de maltrato infantil en centros de drogodependencia, las instituciones involucradas no manejan estadísticas al respecto.

7.3 En relación a los inmigrantes y delincuencia, la Ley de Migración y Extranjería (LME), establece que la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia ordenará la expulsión de los extranjeros, cuando se hallen comprendidos en los casos siguientes: 1) Los condenados por delitos, después de cumplida la condena o de haber obtenido indulto; 2) Los que se dediquen a actividades ilícitas o no autorizadas en su permiso de ingreso; 3) Los que atenten contra la salud, la economía, el medio ambiente, la paz internacional y las buenas relaciones internacionales de Honduras con otros países amigos; 4) Los que tomen parte en movimientos de cualquier naturaleza que utilicen o estimulen la violencia, en motines, en reuniones disociadoras o favorezcan o impulsen de cualquier modo conflictos armados de carácter nacional e internacional, inestabilidad social, ingobernabilidad, incumplimiento de la Ley o agitación social o política; 5) Cuando hayan ingresado ocultando su condición de expulsados de Honduras; 6) Cuando dolosamente hagan uso o se atribuyan calidad migratoria distinta de la que les ha sido otorgada por las autoridades; 7) Los que hubieren obtenido residencia o naturalización en forma

fraudulenta o se les hubiere cancelado la carta de naturalización; y, 8) Los que se dediquen a actividades distintas a la que han sido autorizados o ejerzan fraudulentamente profesión u oficio.

De acuerdo con un estudio preparado en 1999 por la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras, el país tiene una población predominantemente mestiza, de los cuales el 12.8% pertenece a pueblos étnicos nativos: Garífuna, Isleños Lenca, Miskito, Tolupan, Chorti, Pech, Tawahka y Nahuas, los que gozan de protección legal constitucional e internacional, ya que mediante Decreto No. 26-94 ratificado el 25 de mayo de 1995, se ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y mediante Decreto No. 61-2002 se ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; sin embargo, por estar la mayoría de ellos ubicados en las zonas más pobres y aisladas del país, carecen de muchos servicios básicos.

Según los informes del MP, la Fiscalía Especial de las Etnias y del Patrimonio Cultural en el año 2005 recibió 93 denuncias, en el 2006 recibió 126; en el 2007 recibió 114, en el 2008 recibió 92 y en el 2009 recibió 71.

7.4 El artículo 60 de la CR establece que todos los hondureños nacen libres e iguales en derechos. En Honduras no hay clases privilegiadas. Todos los hondureños son iguales ante la Ley. Se declara punible toda discriminación por motivo de sexo, raza, clase y cualquier otra lesiva a la dignidad humana. Esta disposición constitucional es desarrollada en el artículo 321 del CP, que sanciona con reclusión de 3 a 5 años y multa de treinta mil a cincuenta mil lempiras, a quien haga objeto de discriminación a otra persona por motivo de sexo, raza, edad, clase, religión, militancia partidista o política, adolecimiento de alguna incapacidad y cualquiera otra lesiva a la dignidad humana.

La DNIC y el MP no manejan estadísticas que indiquen las diversas preferencias sexuales, ya que el sistema sólo especifica si el sexo es femenino o masculino.

8. FUENTES EN INTERNET

Poder Judicial

<http://www.poderjudicial.gob.hn>

Congreso Nacional

<http://congreso.gob.hn>

Secretaría de Seguridad

<http://www.secretariadeseguridad.gob.hn>

Secretaría de de Defensa

<http://www.ffaah.mil.hn>

Secretaría de Gobernación y Justicia

<http://www.gobernacion.gob.hn>

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos

<http://www.conadeh.hn>

Ministerio Público

<http://www.mp.hn>

Proyecto Observatorio de la Violencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

http://www.undp.un.hn/publicaciones_Oservatorio_Violencia.htm

10. MEXICO*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN¹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 21 que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público

* Abreviaturas: ANSJL= Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad; AFI= Agencia Federal de Investigación; CEEFA= Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea; CEIDAS= Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social; CDI= Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; CJF= Consejo de la Judicatura Federal; CIJ= Centros de Integración Juvenil; CENSIDA= Consejo Nacional para Prevención y Control del SIDA; CNDH= Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México; CONAPRED= Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; CONASIDA= Consejo Nacional para Prevención y Control del SIDA; CPEUM= Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; DIF= Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; ENDIREH= Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares; ENSI= Encuesta Nacional Sobre Inseguridad; ENSI-3= Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad; ENSI-5= Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad; ENSI-6 = Sexta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad; ENPDyCD= Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia; FASP= Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública; FEVIM= Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País; FEVIMTRA= Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas; ICESI= Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad; IMJ= Instituto Mexicano de la Juventud; INAMI= Instituto Nacional de Migración; INEGI= Instituto Nacional de Estadística y Geografía; LGBTTT= Población lesbica, gay, bisexual, travesti, transgénero y transexual; LGSNSP= Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; LOAPF= Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ONU= Organización de Naciones Unidas; OIC= Órgano Interno de Control; PF= Policía Federal; PFP= Policía Federal Preventiva; PGR= Procuraduría General de la República; PND= Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; PSSP= Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012; PNSP= Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012; PROVÍCTIMA= Programa de Atención a Víctimas del Delito; SCJN= Suprema Corte de Justicia de la Nación; SEDENA= Secretaría de la Defensa Nacional; SEMAR= Secretaría de Marina; SIEDO= Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada; SIEDF= Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales; SIDEPOL= Sistema de Desarrollo Policial; SJF= Semanario Judicial de la Federación; SNSP= Sistema Nacional de Seguridad Pública; SSPF= Secretaría de Seguridad Pública Federal; SUBSEMUN= Subsidio para la Seguridad Pública Municipal.

¹ En el informe de México haremos referencia al término «Seguridad Pública» y no al de «Seguridad Ciudadana» ya que el primero es el término utilizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás legislación.

y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. Asimismo, señala que la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial, y que a la autoridad administrativa compete la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.²

El mismo artículo prevé que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

Asimismo, establece que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno se deberán coordinar entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), estableciendo, posteriormente, las bases mínimas a las que dicho SNSP estará sujeto.

La CPEUM se refiere a la seguridad pública también en su artículo 73, fracción XXIII, el cual otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en la materia, así como en el artículo 115 de la CPEUM que establece la obligación de los municipios de brindar seguridad pública, a través de la policía preventiva municipal y de tránsito, la cual, según la fracción VII, estará a cargo del presidente municipal, y del gobernador del estado en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público y, en el artículo 122 Constitucional que establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejerce las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, de conformidad con el Estatuto de Gobierno del D.F.

En lo que se refiere al ámbito internacional, es de precisarse que los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano se incorporan al Sistema Jurídico Mexicano como Ley Suprema de toda la Unión, de acuerdo a lo establecido por el artículo 133 de la CPEUM. En este sentido, México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 24 de marzo de 1981, así como sus dos Protocolos Facultativos. El Estado Mexicano presentó su Quinto Informe Periódico al Comité de Derechos Humanos el 17 de julio de 2008, así como su informe nacional al Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, informes en los que se refirió a la situación respecto a la seguridad pública.

En el ámbito regional, México ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José», el 24 de marzo de 1981.

El 2 de enero de 2009 se publicó la ley reglamentaria del artículo 21 Constitucional, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), que tiene por objeto «regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia».³

La LGSNSP no define la seguridad pública, sin embargo establece sus fines, así como lo que comprende dicha función: «tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.»⁴

² Artículo 21 CPEUM

³ Art. 1 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP),

⁴ Art. 2 LGSNSP

El 23 de abril de 2009, el Ejecutivo Federal presentó un Proyecto de Decreto, aun no aprobado, que reforma la Ley de Seguridad Nacional, aun en el Congreso de la Unión, en el que se establecen los supuestos en los cuales el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Mexicana podrán actuar en auxilio de las autoridades civiles competentes.

1.1 En términos de la LGSNSP, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) es la instancia que sienta las bases de coordinación, así como la distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

El SNSP está integrado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como sus órganos auxiliares: la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; los consejos locales e instancias regionales encargados de la coordinación, planeación e implementación del Sistema en los respectivos ámbitos de gobierno, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema.

La fracción VIII del artículo 5 de la LGSNSP establece que las instituciones de seguridad pública son las instituciones policiales,⁵ de procuración de justicia⁶, del sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal.

Respecto a las instancias policiales, en la actualidad existen más de 2,000 cuerpos de seguridad en los tres ámbitos de gobierno de todo el país. Las policías estatales y del Distrito Federal cuentan con 248,600 elementos, mientras que las policías municipales con 160,967 elementos.

A nivel Federal, los más importantes cuerpos policíacos son la Agencia Federal de Investigación (AFI), (de la Procuraduría General de la República) y la Policía Federal (de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)).⁷

La PGR es el órgano del poder Ejecutivo Federal que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal y cuyo titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares que son la policía investigadora y los peritos.

La PGR cuenta con dos Subprocuradurías encargadas de la Investigación Especializada: una sobre Delincuencia Organizada⁸ y otra sobre Delitos Federales.⁹

⁵ Por instituciones policiales se refiere a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares.

⁶ Las instituciones de procuración de justicia, según el mencionado artículo 5, comprenden las instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales y demás auxiliares de aquél.

⁷ Estas policías serán tratadas en el apartado 2.1 sobre Obligaciones Generales del Ejecutivo.

⁸ Dentro de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) se encuentran Unidades Especializadas en Investigación en: Delitos contra la Salud; de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas; de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda; de Secuestros; Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos y Asalto y Robo de Vehículos.

⁹ Dentro de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales (SIEDF) se encuentran Unidades Especializadas de Investigación en: Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial; Delitos Fiscales y Financieros; Delitos cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia y Delitos contra el Ambiente y previstos en Leyes Especiales.

Asimismo, existen tres Fiscalías Especiales, una para la atención de delitos electorales, otra para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas y, la última, para la atención de delitos cometidos contra la libertad de expresión.

Por su parte, la dependencia encargada, a nivel Federal, de la Seguridad Pública, la SSPF, parte del Ejecutivo Federal, será tratada más adelante en este informe.¹⁰

En el Poder Legislativo Federal, tanto la Cámara de Diputados, como la Cámara de Senadores cuentan con sus respectivas Comisiones de Seguridad Pública.

1.2 Respecto a la confianza en las policías, de acuerdo a la Sexta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI-6)¹¹ del 2009, el 72% de los encuestados refiere tener «poca o nada» confianza en las policías locales, mientras que en la ENSI-5, del 2007, el 74% de los encuestados. Asimismo, la encuesta del 2009 refiere que la confianza en las policías federales es de «poca o nada» en el 57% de los encuestados, misma proporción que en la ENSI-5. Por su parte, el Ministerio Pública representa «poca o nada» confianza al 67% de los encuestados, mientras que en la ENSI-5 el 69% señalaba este nivel de confianza.

Según la Encuesta de Confianza en las Instituciones de Consulta Mitofsky, la policía obtuvo en 2008 una calificación de 5.9, en un rango que va del 1 al 10, calificación que en 2007 fue de 6.05, en 2006 de 5.9 y en 2005 de 5.4.¹²

En materia de percepción de miedo, la ENSI-6 refiere que por temor a ser víctima de algún delito (robo, asalto, secuestro), el 56% de los encuestados no permitieron que sus hijos menores salieran de sus hogares, cifra que en la ENSI-5 fue del 53%; asimismo, la ENSI-6 señala que el 49% de los encuestados dejaron de salir de noche, mientras que en la ENSI-5 fueron el 42%. El porcentaje que dejó de hacer por lo menos alguna actividad por temor a ser víctima fue del 18% en la ENSI-6, mientras que en el 2007 fue del 15% y del 13% en el 2004.

El porcentaje de encuestados que considera su estado inseguro, en la ENSI-6 fue del 65%, mientras que en la ENSI-5 fue del 59% y del 54% en la ENSI-3.

En materia de prevalencia, la tasa de víctimas por 100,000 habitantes fue de 7,500 en la ENSI-6, mientras que en las Encuestas de 2007 y de 2004 fue de 6,700 y de 7,200, respectivamente.

La tasa de delitos por 100,000 habitantes fue de 12,000 en el 2008, mientras que en el 2007 fue de 10,500 y en el 2004 de 11,200.¹³

Respecto a la seguridad en los espacios públicos, en el transporte público el 64.5% de los encuestados se sintieron inseguros en 2008, en 2007 fue el 61.6% y en 2004 el 59%. El 61.6% de los encuestados se siente inseguro en la calle, mientras que en el 2007 fue de 54.8% y en el 2004 de 53.6. En las carreteras, el 58.1% de los encuestados siente inseguridad, mientras que en el 2007 fue de 54.2% y en el 2004 de 49.9%.¹⁴

¹⁰ Ver apartado 2.1 sobre Obligaciones Generales del Ejecutivo.

¹¹ INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD A.C., Sexta Encuesta Nacional de Seguridad Pública. Las ENSI pueden ser descargadas en la página de internet de la página del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad <http://www.icesi.org.mx>

¹² Consulta Mitofsky, Encuesta de confianza en las instituciones (ranking nacional), promedios anuales, 2007 y consulta Mitofsky, Encuesta de confianza en las instituciones (ranking nacional), Reporte noviembre de 2007 a octubre de 2008.

¹³ INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD A.C., Sexta Encuesta... Cit.

¹⁴ INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD A.C., Sexta Encuesta... Cit.

1.3 Respecto a la confianza que la población tiene en la policía, debemos distinguir el cuerpo policíaco; la Policía Federal Preventiva (PFP) en 2008 no inspiraba «nada» de confianza al 15% de los encuestados, mientras que representaba «un poco» de confianza al 54% y «mucho» confianza al 31%. A su vez, la AFI (AFI) no representaba «nada» de confianza al 17% de los encuestados, «un poco» de confianza al 50% y «mucho» confianza al 31%. La policía preventiva local o municipal no representaba «nada» de confianza para el 22% de los encuestados, representaba «un poco» de confianza para el 62% y «mucho» confianza al 15% de los encuestados.

En relación a la inseguridad objetiva, según datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la tasa de delitos total y por 100,000 habitantes es la siguiente:

Delito	2005	2007	2009
Homicidios	Total: 25,780 Por 100,000 hab.: 25	Total: 25,129 Por 100,000 hab.: 24	Total: 30,697 Por 100,000 hab.: 29
Robo	Total: 515,916 Por 100,000 hab.: 496	Total: 610,710 Por 100,000 hab.: 577	Total: 673,851 Por 100,000 hab.: 627
Secuestro	Total: 325 Por 100,000 hab.: 0	Total: 436 Por 100,000 hab.: 0	Total: 1,128 Por 100,000 hab.: 1

El total de denuncias del fuero común, por cada 100,000 habitantes fue de 1,538 en 2009, 1,500 en 2007 y 1,362 en 2005.

El total de delitos denunciados en ambos fueros y la cifra negra¹⁵ fueron de¹⁶:

Año	Delitos denunciados	Cifra Negra
2008	1,540,789	3,594,941
2007	1,715,974	4,003,939
2006	1,580,742	3,688,398
2005	1,505,223	3,512,187

Indicadores de criminalidad organizada

Tasa de detenidos por tráfico y posesión de estupefacientes.

El Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 señala que durante 2009 fueron detenidas 40,504 personas por su presunta relación con actividades de narcotráfico, lo que representa más de dos veces lo observado en 2006 y 41.61% superior en comparación con el 2008.

La cantidad de droga incautada en kilogramos fue de:¹⁷

Droga	2006	2007	2008	2009
Cocaína	21,357.2	48,042.5	19,367.4	21,632.7
Marihuana	1,902,318.9	2,213,404.6	1,685,207.3	2,105,227.8

¹⁵ La Cifra Negra se compone por los delitos cometidos que no quedan registrados en las cifras oficiales.

¹⁶ COLECTIVO DE ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD CON DEMOCRACIA; Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2009.

¹⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 La seguridad pública es una función en la que interviene el Ejecutivo en sus tres niveles: federal, estatal y municipal.¹⁸ Según el artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), el Ejecutivo Federal cuenta con la SSPF, a la que corresponde, entre otros, la atención a los temas relacionados con la seguridad pública.

De conformidad con el artículo 1 del Reglamento Interior de la SSPF, esta es la dependencia encargada de coordinar la ejecución de las facultades conferidas a la Federación en los artículos 39, Apartado A, y 48 de la LGSNSP. Dichas disposiciones se refieren principalmente a la proposición de las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, y respecto del desarrollo y profesionalización policial.

En cuanto a la seguridad privada, los particulares que prestan los servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado, deben obtener autorización previa de la SSPF, cuando los servicios comprenden dos o más entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad.

Toda vez que la seguridad pública es una función que comprende la investigación y persecución de los delitos, en el ámbito federal esas competencias corresponden a la PGR, a cuyo cargo está el Ministerio Público de la Federación y sus órganos auxiliares que son la AFI o Policía Federal Ministerial y los peritos. La PGR también participa en el SNSP.

En el ámbito de las entidades federativas, la investigación y persecución de los delitos está a cargo de las Procuradurías Generales de Justicia en cada uno de ellas, mismas que forman parte del Ejecutivo local. Las funciones de las Procuradurías Generales de Justicia están reguladas por leyes y reglamentos expedidos por el Legislativo local.

2.2 En el ámbito federal, como se ha indicado en § 2.1, la SSPF está a cargo de la Policía Federal (PF), órgano administrativo desconcentrado de esa Secretaría, regulado por la Ley de la Policía Federal y su Reglamento.

De conformidad con dicha Ley, las atribuciones de la PF tienen cuatro objetivos básicos: a) Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; b) Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos; c) Prevenir la comisión de los delitos, y d) Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación.

En las entidades federativas, la Policía Estatal y las Policías Municipales tienen a su cargo salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas; y, preservar las libertades, la paz y el orden público, con estricto apego a la protección de los Derechos Humanos. Las atribuciones concretas de cada cuerpo policíaco están reguladas por las diferentes leyes locales en la materia.

Respecto de la procuración de justicia, la AFI es la institución encargada de investigar y perseguir a los responsables de la comisión de delitos federales y de aquellos que siendo del fuero común afectan la seguridad nacional o son atraídos por el ámbito federal.

¹⁸ Art. 21 CPEUM.

En el ámbito local, la policía que actúa bajo la conducción y mando del Ministerio Público recibe diferentes nombres como Policía judicial o Policía ministerial o Policía de investigación (en el Distrito Federal), y desarrolla las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, por lo que realiza las investigaciones, citaciones, cateos, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen, así como ejecuta las órdenes de aprehensión y otros mandamientos judiciales.

Indicadores generales sobre el desempeño de los cuerpos policiales 2005-2009:

Al mes de diciembre de 2009, el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública cuenta con 665,041 cédulas de personal activo de los 31 Estados de la República y el Distrito Federal, lo que representó un incremento del 5.2% con respecto a diciembre de 2008 y del 13.9% con lo reportado a diciembre del 2006.¹⁹

En el 2005, los elementos de la AFI cumplieron 121, 039 órdenes ministeriales y judiciales;²⁰ en el 2006, 130,650; en el 2007, 141,535; en el 2008, 156,085 y en el 2009 169,217.²¹

En relación con la actividad del Ministerio Público Federal, el número de sentencias condenatorias por cada 100 averiguaciones previas es: en el año 2006, 13.9; en el 2007, 11.8; en el 2008, 10.6 y en el 2009, 11.9.²² Por lo que se refiere al porcentaje de consignaciones con relación a las averiguaciones previas en trámite: en el 2006, 22.4%; en el 2007, 18.3%; en el 2008, 18.8% y en el 2009, 21.7%.²³

El Órgano Interno de Control (OIC) en la PGR inició el ejercicio de 2009 con 961 expedientes en trámite y se recibieron 1,292, lo que da un total de 2,253. De ellos, se atendieron 1,199, quedando, al 31 de diciembre 1,054 pendientes. En relación con las sanciones emitidas por el OIC, de la PGR, durante el 2009 se aplicaron 308. De ese total, 107 correspondieron agentes federales de investigación.²⁴

Según la PGR, el porcentaje de quejas en que se demostró la no violación de los Derechos Humanos del total de quejas concluidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) fue del 97.7%, para 2009. Durante 2009, se obtuvo un cumplimiento del 92.3% de expedientes concluidos en materia de Derechos Humanos, en donde la PGR es presunta autoridad responsable, toda vez que se concluyeron 637 quejas de los 690 expedientes recibidos, el resultado es inferior en 0.2 puntos porcentuales con respecto a 2006 (92.5%).²⁵

De conformidad con los datos del Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal, de 2006 a 2009 recibió 152 Recomendaciones de la CNDH, de las que fueron aceptadas 139. El porcentaje de cumplimiento de las Recomendaciones fue de 86.4 en el 2006; 64.5 en el 2007; 34.3 en el 2008, y 3.9 en el 2009.²⁶

La SSPF cuenta con el Servicio Telefónico de Emergencia 066, así como con un Sistema Denuncia Anónima Ciudadana 089.

De conformidad con los datos del Registro Nacional de Empresas, Armamento y Equipo de Seguridad Privada, en el 2007 se registraron, 191 armas cortas; en el

¹⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Tercer Informe de Ejecución...*, cit., p. 121.

²⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, p. 385.

²¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Tercer Informe de Ejecución...*, cit., p. 23.

²² *Ibid.*, p. 24.

²³ *Ídem.*

²⁴ *Ídem.*

²⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Tercer Informe de Ejecución...*, cit., p. 31.

²⁶ *Ibid.*, p. 78.

2008, 285; y en el 2009, 769. Por lo que se refiere a las armas largas, en el 2007 se registraron 153; en el 2008, 159; y en el 2009, 584.²⁷

La SSPF brinda las mismas posibilidades para integrarse a su estructura organizacional tanto a hombres como a mujeres. Durante 2009, se registraron 11,078 aspirantes en respuesta a la convocatoria para integrarse como policías con perfil investigador, 6,522 fueron hombres (58.9%) y 4,556 mujeres (41.1%). De 2006 a 2009 se registraron un total de 44,404 aspirantes a policías con perfil investigador, de los cuales 16,440 fueron mujeres (37%) y 27,964 fueron hombres (63%).²⁸

2.3 Según la LOAPF, el Ejecutivo Federal cuenta con dos Secretarías de Estado encargadas de las Fuerzas Armadas: la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR).

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha considerado que la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en auxilio de las autoridades civiles es constitucional. Al interpretar el artículo 129 de la Constitución, la SCJN ha señalado que las Fuerzas Armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materia de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación de los titulares de la SEDENA y de SEMAR en el Consejo Nacional de Seguridad Pública no atenta contra el referido artículo constitucional. Además, la SCJN considera que la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al Presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista en el artículo 29 constitucional, para que las Fuerzas Armadas intervengan.²⁹

Algunos indicadores en materia de Fuerzas Armadas:

Durante 2009, la SEDENA y la SEMAR contaron, respectivamente con 206,013 y 52,979 elementos, cifras 15.4% y 11.6% superiores en forma respectiva a lo observado en 2006.³⁰

En el 2006 causaron alta 330 mujeres en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Para 2009 lo hicieron 1,621, por lo que a diciembre de 2009 el 5.5% del total de efectivos está constituido por personal femenino.³¹

En 2009, el Ejército y Fuerza Área Mexicanos llevaron a cabo 98 operaciones con la participación promedio mensual de 48,650 efectivos para la erradicación e interceptación de enervantes y el combate a la delincuencia organizada en áreas específicas del país, de las cuales 49 fueron de alto impacto y 49 regionales; constituyendo un incremento del 175% respecto de las 56 realizadas en 2008.³²

En 2009, la Armada de México realizó 34,283 operaciones contra la delincuencia organizada, lo que representó un incremento del 22.8% en relación con 2008.

²⁷ *Ibid.*, p. 117.

²⁸ *Ibid.*, p. 518.

²⁹ Tesis: P./J. 38/2000, EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). Localización: 9a. Época; Pleno; SJF y su Gaceta; XI, abril de 2000; p. 549; [J].

³⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Tercer Informe de Ejecución...*, cit., p. 82.

³¹ *Ídem.*

³² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Tercer Informe de Ejecución...*, cit., p. 46.

Al respecto, destacan 13,933 operaciones navales contra el narcotráfico, en las que participaron un promedio mensual de 8,627 elementos, cifras superiores en 13.2% y 23.1% con respecto a 2008.³³ Asimismo, realizó acciones de vigilancia en los mares y costas nacionales, así como en el interior del país, mediante la ejecución de un total de 71,363 operaciones, cantidad seis veces mayor a lo observado en 2006 y 9.5% a las 65,176 de 2008.³⁴

La SEMAR, en conjunto con la SSPF y SEDENA, efectuó operaciones de alto impacto en la frontera norte y sur del país, con el fin de disuadir y en su caso enfrentar a la delincuencia organizada. Realizó 10,819 patrullajes urbanos en 39 ciudades fronterizas, lo que significa un aumento de 26.1% y 95% en comparación a 2008.³⁵ Por su parte, la SEDENA llevó a cabo 76,303 patrullajes en las fronteras norte y sur, en el que participaron un promedio mensual de 28,427 elementos militares.³⁶

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

En materia de Seguridad Pública, el Gobierno Federal ha adoptado los siguientes Programas que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

A. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012³⁷:

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. El Plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.³⁸

B. Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia (ENPDyCD)³⁹:

A través de esta estrategia se ha propuesto restablecer el sentido original de la función de seguridad pública del Estado, cuya premisa es proteger y servir a la sociedad, bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La ENPDyCD contempla 7 ejes: 1. La alineación de las capacidades del estado mexicano contra la delincuencia; 2. las acciones encaminadas hacia la prevención del delito y la participación ciudadana; 3. el desarrollo institucional de las corporaciones policiales; 4. el mejoramiento de los programas de readaptación social de los internos para recuperar el sentido original del sistema penitenciario federal; 5. el combate a la corrupción con acciones que prevengan y sancionen las desviaciones en la actuación policial; 6. el desarrollo tecnológico para interrelacionar e interconectar la infraestructura de los sistemas de información y telecomunicaciones de las corporaciones policiales en el país; y 6. los indicadores de medición para evaluar el desempeño institucional y sus resultados.

³³ *Ídem.*

³⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Tercer Informe de Ejecución...*, cit., p. 84.

³⁵ *Ídem.*

³⁶ *Ídem.*

³⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

³⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Introducción.

³⁹ Ver pág. http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf

C. Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012:

El Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 (PSSP), desarrolla los ejes que establece la ENPDyCD. Se adopta en el marco del Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012 y del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.

D. Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012:

El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) establece objetivos y metas de la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, para así generar las condiciones propicias para la recuperación de la confianza ciudadana, con base en el desempeño de las instituciones responsables de la seguridad pública.

E. Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad⁴⁰

En el marco de la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el día 21 de agosto de 2008, los Poderes Ejecutivos Federal y Estatales, Congreso de la Unión, Poder Judicial Federal, representantes de las asociaciones de Presidentes Municipales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, firmaron el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL).

El ANSJL es un «mecanismo entre los tres poderes y los tres órdenes de gobierno que conforman el Estado Mexicano y los sectores privado y social, a fin de que cada uno desarrolle, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas en favor de la seguridad, la justicia y la legalidad, con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazos».

Financiación de la Seguridad Pública:

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009 destinó \$32, 916, 838,380 de pesos a la Secretaría de Seguridad Pública. Asimismo, asignó a la Procuraduría General de la República \$12, 309, 857,565 pesos.⁴¹

En años pasados los recursos asignados (en pesos mexicanos) a la SSP y a la PGR a nivel Federal fueron los siguientes:

Año	SSP	PGR
2008*	\$19,711,622,600	\$9,307,808,800
2007**	\$13,664,682,654	\$9,216,539,400
2006***	\$9,274,400,000	\$9,550,581,000
2005****	\$7,036,818,690	\$8,143,595,140

* Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008. DOF 13 de diciembre de 2007

** Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. DOF 28 de diciembre de 2006

*** Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006. DOF 22 de diciembre de 2005

**** Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005. DOF 20 de diciembre de 2004

⁴⁰ Dicho Acuerdo puede ser descargado en la página http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/acuerdo_nacional_por_la_seguridad

⁴¹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009. DOF 28 de noviembre de 2008

Acciones del Gobierno Federal en materia de seguridad pública:

i) Alineación de las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia

En el 2009 se le asignaron 4,383.1 millones de pesos.

Entre los programas de este rubro se encuentran:

- Evaluación a personal de seguridad pública, procuración de justicia y custodia penitenciaria en las entidades federativas. En 2009 se evaluaron 200,314 elementos de seguridad pública, procuración de justicia y custodia, mientras que en 2008 fueron 187,620.⁴²
- Capacitación del personal de seguridad pública. En 2009 fueron capacitados 121,973 personas, mientras que en 2008 se capacitó a 101,144.⁴³
- El Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública. Dicho Sistema permite un intercambio de datos entre las instancias de prevención, procuración y administración de justicia, así como áreas encargadas de la prevención y readaptación social.
- El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), que consiste en recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y del Distrito Federal para la seguridad pública, en 2009 se asignaron \$6,916.8 millones de pesos a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
Las entidades federativas, a su vez, destinaron \$2,058.5 millones de pesos a dichos fines. El total del financiamiento conjunto asciende a la cantidad de \$8,975.3 millones de pesos, en el año 2009.
- El Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), que consiste en una aportación financiera del Gobierno Federal a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, formalizada mediante convenios de adhesión. En 2009 se autorizaron \$4,137.9 millones de pesos para 191 municipios y 15 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.⁴⁴ Para 2010 se autorizó la cantidad de \$4,137.9 millones de pesos para el Subsemun.⁴⁵ Programa de Seguridad Comunitaria, orientado a prevenir la incidencia delictiva y a promover la participación ciudadana, a través de consultas permanentes con la comunidad.
- Dentro de este eje se prevé, asimismo, lo referente al control y supervisión de los servicios de seguridad privada. A julio de 2009 existían 656 empresas de seguridad privada con autorización vigente.⁴⁶
- También dentro de este eje se prevé lo relativo a la Cooperación Internacional, donde se enmarcan las participaciones de la SSPF y la PGR en Organismos Internacionales, Organismos Regionales y con demás actores Internacionales.

ii) Prevención del delito y participación ciudadana

En 2009 se asignó a este concepto la cantidad de \$241.5 millones de pesos.

Entre los programas que se han desarrollados se encuentran:

⁴² El Sistema Nacional de Seguridad Pública. Resultados a casi 15 años de creación. Documento del Secretariado Ejecutivo del SNSP.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Dichos recursos se destinan a 1. Profesionalización, 2. Equipamiento y 3. Infraestructura

⁴⁵ Página web del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/?page=subsemun>

⁴⁶ SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Tercer informe de Labores, 2009*. México.

- Programa Planes Locales de Prevención: Capacitación a Funcionarios Públicos. Dicho programa busca sumar a todas las dependencias y organizaciones civiles para participar en un plan estratégico de prevención social de la delincuencia y la violencia a nivel estatal y municipal.
- Enlaces de Prevención. Busca unir a la Policía Federal con las comunidades, así como facilitar las vías, canales y acuerdos de colaboración intergubernamental, intersectorial y de participación ciudadana para promover estrategias de prevención, intervención temprana y refuerzo a la cultura de la legalidad. Mediante dicho Programa se han identificado 2,717 zonas de incidencia delictiva. Igualmente se han registrado, desde su inicio, 3,437 denuncias ciudadanas.
- Programa de fortalecimiento de la cultura de la legalidad y prevención del delito «Sensores Juveniles». Mediante dicho Programa se capacita a ciudadanos entre los 18 y los 28 años de edad para que puedan detectar conductas de riesgo, así como difundir acciones que coadyuven a la prevención del delito.
- Programa Escuela Segura. Herramienta de apoyo y retroalimentación al currículo de educación primaria y secundaria, con intervenciones específicas en las escuelas y las comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo.

Dentro de este eje se prevé la atención a los Derechos Humanos y las víctimas del delito.⁴⁷ Entre los programas de Derechos Humanos se encuentran:

- Programa de atención a quejas y denuncias por presuntas violaciones a Derechos Humanos.
- Programa de protección y medidas cautelares a defensores de Derechos Humanos.
- Programa de Visitas para la prevención de violaciones a Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario Federal.
- Programa Nacional de fomento a la cultura en Derechos Humanos.

iii) Desarrollo Institucional

Fueron asignados a este rubro \$528.6 millones de pesos durante el ejercicio 2009.

- Actualmente se configura un «Nuevo Modelo Policial» que incluye procesos, procedimientos y protocolos de actuación para articular especialidades y potenciar capacidades.
- Hasta ahora se ha aprobado el Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL) y el Programa Rector de Profesionalización. Mediante el SIEDEPOL se perfeccionan los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los integrantes de las instituciones policiales.

iv) Sistema Penitenciario

Se asignó la cantidad de \$331.4 millones de pesos durante el 2009.

- Se elaboró una Estrategia Penitenciaria 2008-2012 para el desarrollo del sistema penitenciario del país, compuesta de seis vertientes; 1. Nuevo modelo penitenciario; 2. Medidas de corto y mediano plazo para revertir la crisis

⁴⁷ Ver apartado 6, *Victimas del Delito*.

del sistema; 3. Construcción de nueva infraestructura; 4. Homologación de normas, reglamentos y procedimientos de operación y seguridad de los centros de reclusión del país; 5. Servicio de Carrera penitenciaria; 6. Alianzas para la Reinserción con instituciones gubernamentales, los tres órdenes de gobierno y distintos sectores de la sociedad.⁴⁸

- Asimismo, dentro de este eje se prevé el Programa de Tratamiento Técnico Progresivo (elaborado en lo individual para cada sentenciado), que tiene la finalidad de proveer al interno de las herramientas que faciliten su adaptación a la institución, su desarrollo personal y la generación de las condiciones para su reinserción a la sociedad.

v) Combate a la corrupción

Se asignaron \$495.9 millones de pesos durante el 2009.

Entre los programas que se han desarrollados se encuentran:

En el marco de este eje, con el propósito de verificar la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, se ejecutan auditorías administrativas, financieras, de legalidad, operativas y especiales por los Órganos Internos de Control de las diversas dependencias. Asimismo, se atienden quejas y denuncias ciudadanas que son presentadas ante los mencionados Órganos Internos de Control.

vi) Plataforma México

A este eje se asignó la cantidad de \$2,838.4 millones de pesos en el ejercicio 2009, y consiste en el diseño e instrumentación de un modelo vanguardista de desarrollo tecnológico y comunicaciones cuyo propósito es fortalecer la función policial. Es un conjunto de aplicaciones tecnológicas habilitadas en una red de telecomunicaciones, que permite la interconectividad entre diversos puntos del territorio mexicano y proporciona información sistematizada para la gestión policial, lo cual deriva en mayor apoyo logístico en el desempeño de las acciones en contra de la delincuencia y el crimen organizado, cuenta con mecanismos de seguridad, y resguardo de la información, para conservar la integridad de los datos.⁴⁹

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

Si bien la seguridad pública está regulada en el título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), relativo a las garantías individuales, el artículo 21 se refiere expresamente a la misma como una función del Estado mexicano, no como un derecho.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que toda autoridad, especialmente tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones, a saber: no vulnerar las garantías consagradas en la Constitución y no rebasar las atribuciones que las leyes le confieren.⁵⁰

⁴⁸ Ver SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, *Tercer Informe de Labores*.

⁴⁹ Ver SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, *Tercer Informe de Labores*.

⁵⁰ Tesis: P./J. 34/2000, EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONS-

El Pleno, al interpretar la CPEUM, ha considerado que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tienen atribuciones relacionadas con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta: libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. La SCJN ha concluido que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente, ya que «no tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos.»⁵¹

Cabe indicar que el derecho a la verdad en materia de seguridad pública no ha sido objeto de tesis de jurisprudencia.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

Los actos y omisiones en que incurren los servidores públicos del ámbito de la seguridad pública son objeto de sanción de conformidad con las leyes de responsabilidades administrativas.⁵² Asimismo, los órganos internos de control de las instituciones policiales son competentes para conocer de las quejas en contra de sus integrantes, presentadas por las víctimas de las irregularidades o por sus representantes. También, cualquier persona puede presentar una queja ante los organismos públicos de Derechos Humanos por actos u omisiones de los integrantes de las instituciones policiales.⁵³ Por lo que se refiere a los ilícitos cometidos por los integrantes de las instituciones policiales, éstos son objeto de denuncia ante el Ministerio Público, ya sea federal o local, el cual integra una averiguación previa que es consignada ante los tribunales penales, los cuales llevan un proceso que se resuelve a través de una sentencia.⁵⁴

De conformidad con la CPEUM,⁵⁵ ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estén expeditos para impartirla en

TITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRESIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE. Localización: 9a. Época; Pleno; SJF y su Gaceta; XI, abril de 2000; p. 550; [J].

⁵¹ Tesis: P./J. 35/2000, SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Localización: 9a. Época; Pleno; SJF y su Gaceta; XI, abril de 2000; p. 557; [J].

⁵² A nivel federal se trata de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en cada entidad federativa existe una ley en la materia.

⁵³ La CNDH conoce de quejas contra servidores públicos federales y las Comisiones o Procuradurías de Derechos Humanos de los Estados, conocen de quejas contra servidores públicos locales.

⁵⁴ Además, de los medios señalados con anterioridad, cabe indicar que de conformidad con los art. 103 y 107 de la CPEUM, el agraviado puede interponer juicio de amparo contra los actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

⁵⁵ Según lo dispuesto en el art. 17.

los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio es gratuito (están prohibidas las costas judiciales).

La CPEUM establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos establecidos en las leyes.⁵⁶ La Primera Sala de la SCJN ha considerado que «al tener como objetivo restaurar la integridad del patrimonio afectado mediante una compensación económica por el daño producido, se trata de un derecho sustantivo de rango constitucional establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva.»⁵⁷

Toda vez que el proceso penal es un cauce de garantía de la seguridad pública, el presupuesto y la integración de los órganos jurisdiccionales adquiere relevancia. En el año 2005, la SCJN tuvo un presupuesto de \$2, 929, 639,477 pesos mexicanos y el CJF de \$16, 932, 450,084 pesos mexicanos.⁵⁸ Para el 2009, la SCJN tuvo un presupuesto de \$3, 563, 970,828 pesos mexicanos y el CJF de \$26, 977, 964,862 pesos mexicanos.⁵⁹

La SCJN cuenta con 3,132 plazas.⁶⁰ Por su parte, el CJF (incluyendo Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios y Tribunales Colegiados de Circuito) tiene 30,966 plazas, de las cuales 14,679 corresponden a hombres y 16,287 a mujeres.⁶¹

En los últimos cinco años, la reforma más destacada en el ámbito de la justicia penal se dio el 18 de junio de 2008 con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de las reformas a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 y 123 de la CPEUM, con el propósito de modernizar el sistema de justicia penal.

Indicadores

De conformidad con los datos del Consejo de la Judicatura Federal (CJF),⁶² de 2005 a 2009,⁶³ el movimiento estadístico del total de asuntos en materia penal fue el siguiente:

⁵⁶ Según lo dispuesto por el párrafo segundo del art. 113. En el ámbito federal, está vigente la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria de la disposición citada, que fija las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes sufran daños como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

⁵⁷ Tesis aislada: 1a. LII/2009, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES. Localización: 9a. Época; 1a. Sala; SJF y su Gaceta; XXIX, abril de 2009; p. 592.

⁵⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2004.

⁵⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008.

⁶⁰ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Informe Anual de Labores 2009 Anexo Documental*, p. 156 en: <http://www.cjf.gob.mx/documentos/InformeAnualLabores/AnexoDocumental2009/inicio.html>

⁶¹ *Ibid.*, p. 604.

⁶² DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y PLANEACIÓN JUDICIAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *Estadística Judicial 2007 Anual*, consultada en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/estadisticas/2007/docs/estadisticajudicial/2007/07_AN_GRAF_INST_P.pdf

⁶³ DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y PLANEACIÓN JUDICIAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *Estadística Judicial 2009 Anual*, consultada en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/estadisticas/2009/docs/estadisticajudicial/2009/09_AN_GRAF_INST_P.pdf

	2005	2006	2007	2008	2009
Existencia inicial	39,775	41,562	42,736	42,202	42,377
Ingreso	238,252	244,575	252,823	261,196	270,410
Carga de trabajo	278,027	286,137	295,559	303,398	312,787
Egreso	239,773	243,649	253,357	260,520	264,327

En el 2009, los ingresos por materia penal significaron el 34% del total recibido en los Tribunales y Juzgados Federales (el porcentaje más alto por materia).⁶⁴

En el año 2005, 139,524 delincuentes del fuero común fueron sentenciados; en el 2006, 133,689; en el 2007, 135,446, y en el 2008, 134,221. De ellos, en el 2005, 122,908 recibieron sentencia condenatoria; 117,826 en el 2006; 120,220 en el 2007, y 119,492 en el 2008.⁶⁵

En el año 2005, 28,694 delincuentes del fuero federal fueron sentenciados; en el 2006, 29,300; en el 2007, 28,464, y en el 2008, 28,010. De ellos, en el 2005, 26,163 recibieron sentencia condenatoria; 26,101 en el 2006; 25,226 en el 2007, y 24,555 en el 2008.⁶⁶

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Los derechos de las víctimas del delito se elevaron a rango constitucional en 1993 con la adición de un último párrafo al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Siete años después, en el 2000, estos derechos fueron ampliados al dividir el mencionado artículo en dos apartados: apartado A relativo a los derechos de los inculcados y apartado B sobre las víctimas y ofendidos del delito. La reforma constitucional en esta materia continuó en 2008, ya que en el marco de una ambiciosa reforma penal, se modificó nuevamente dicho precepto, dividiéndolo ahora en tres apartados, dedicando el apartado C a las personas agraviadas por hechos delictivos.

Este apartado prevé los siguientes derechos a favor de las víctimas y ofendidos del delito:

- Recibir asesoría jurídica y ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, del desarrollo del procedimiento penal.
- Coadyuvar con el Ministerio Público y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.
- Recibir atención médica y psicológica de urgencia.

⁶⁴ CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *Anexo Estadístico 2009*, p. 9, consultado en: http://www2.scjn.gob.mx/informe2009/anexo_documental/AnexoEst/intro_2009.pdf

⁶⁵ INEGI, Estadísticas judiciales en materia penal, Delincuentes sentenciados fuero común, en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp, consultado el 5 de julio de 2010.

⁶⁶ INEGI, Estadísticas judiciales en materia penal, Delincuentes sentenciados fuero federal en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=11052 consultado el 5 de julio de 2010.

- Que se le repare el daño, petición que podrá realizar el Ministerio Público o la víctima directamente. El juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido sentencia condenatoria.
- Al resguardo de su identidad y otros datos personales cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada.
- El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación.
- Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos.
- Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento.
- Estos cambios constitucionales han requerido para su instrumentación de una prolija adecuación a los códigos penales en los ámbitos federal y local, y la expedición o modificación de ordenamientos administrativos. A la fecha, 18 entidades federativas han promulgado leyes de víctimas del delito.

Servicios administrativos de atención a las víctimas:

Uno de los primeros logros en el país, incluso anterior a la reforma de 1993 que le dio categoría constitucional a los derechos de las víctimas del delito, es la formación de agencias del Ministerio Público dedicadas específicamente a la violencia familiar y delitos sexuales, sin embargo, con los avances legislativos que se fueron consiguiendo al paso de los años, este modelo de atención se complementó con la creación de unidades administrativas especializadas en la atención de víctimas del delito.

En el ámbito federal, la Secretaría de Seguridad Pública, hasta diciembre de 2009, contaba con un área especializada de atención a víctimas del delito y ocho módulos ubicados en el Distrito Federal. Por su parte, la Procuraduría General de la República cuenta con una Dirección General de Atención a Víctimas del Delito y con dos centros de atención a víctimas en la ciudad de México, así como con 12 oficinas de servicio a víctimas en diferentes estados.

Los servicios que proporcionan estos espacios institucionales a las víctimas del delito son gratuitos y comprenden básicamente orientación jurídica y atención psicológica, algunos de ellos abarcan la parte médica, así como la canalización a otras instituciones cuando las víctimas requieren otros apoyos.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 A nivel nacional, el 67% de las mujeres de 15 años y más han sufrido violencia comunitaria, familiar, patrimonial, escolar, laboral o de pareja. La violencia contra las mujeres, en el ámbito del hogar, puede ejercerse por cualquier miembro de la familia y/o pareja, afectando su desarrollo integral. Los tipos en que generalmente se manifiesta la violencia en este ámbito son: violencia física, sexual, emocional o psicológica y económica.⁶⁷

⁶⁷ Fuente: INEGI <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=11220&pred=1>

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2006), la violencia a nivel nacional contra las mujeres de 15 años o más, ejercida por su pareja o expareja, a lo largo de su última relación es del 43%.⁶⁸

Las mujeres migrantes ven acentuada su condición de vulnerabilidad al ser víctimas de secuestro y abusos sexuales. También sufren la amenaza de ser prostituidas o de ser vendidas con fines sexuales. El porcentaje de mujeres migrantes ha aumentado, pues en 2005 las mujeres representaban el 16.26% del total de los migrantes y para 2009 la relación fue de 20% de mujeres y 80% de hombres migrantes.⁶⁹

La grave situación de violencia dio lugar a que en el 2006 en la PGR se creara la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País (FEVIM),⁷⁰ que posteriormente, en el 2008, se transformó en la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA). También en este período, en el 2007, se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.⁷¹

Indicadores 2005-2009:

Para el periodo de septiembre de 2008 al 31 de julio de 2009, la FEVIMTRA inició 97 averiguaciones previas. Los hechos más denunciados se refieren a aquellos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, contra la integridad y la libertad de las mujeres, y por violencia familiar. Entre las víctimas de los probables hechos delictivos se encuentran mujeres y niñas mexicanas y extranjeras.⁷²

En relación con el porcentaje de homicidios de mujeres respecto del total de muertes violentas a nivel nacional, se observa que en los años de 2005 y 2006 el porcentaje se mantuvo en el 11.5%, dándose una disminución para 2007 con un porcentaje del 9.6%, sin embargo en 2008 se rebasaron los porcentajes de años anteriores ascendiendo al 12.3%.⁷³

Del total de víctimas sólo 23% acuden al Ministerio Público; se estima que el 88% de los delitos no se registran en la estadística oficial; tres de cada cuatro delitos no se denuncian a las autoridades; 92 de cada 100 delitos son cometidos por hombres.⁷⁴

7.2 La drogadicción y el alcoholismo constituyen la mayor problemática de la que son víctimas los jóvenes de 12 a 24 años de edad, a nivel nacional, con un porcentaje de 70.9% de ellos.⁷⁵

⁶⁸ Información consultada en: http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Violencia%20_Endireh2006_1.pdf, el 8 de junio de 2010.

⁶⁹ Según los datos del Programa de Atención a Migrantes de la CNDH.

⁷⁰ Mediante Acuerdo A/003/06 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de febrero de 2006. Esto obedeció a que desde la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, en el 2004, se evidenció que los asesinatos de mujeres registrados en esa ciudad son sólo un ejemplo de un fenómeno que se presenta en todo el país. Este fenómeno inclusive ya fue conocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia sobre el Caso González y otras («Campo Algodonero») V. México, emitida el 16 de noviembre de 2009.

⁷¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007. Las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios tienen la obligación de expedir las normas legales y tomar las medidas correspondientes para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

⁷² PGR, *Tercer Informe de Labores*, México, 2009, p. 208.

⁷³ INEGI. Estadísticas de mortalidad.

⁷⁴ Según la ENSI-3.

⁷⁵ IMJ-CIEJ, Encuesta Nacional de Juventud 2005, México 2006, que puede ser consultada en el sitio del IMJ en: <http://www.imjuventud.gob.mx/>

El Gobierno Federal implementa el Programa Escuela Segura⁷⁶ como una respuesta a la problemática de la violencia, la delincuencia y las adicciones que se presentan en el entorno de las escuelas y tiene como propósito esencial que las escuelas primarias y secundarias de las zonas urbanas del país se constituyan en espacios libres de violencia, donde los niños y jóvenes aprendan dentro de un ambiente de seguridad que favorezca su desarrollo integral.

Los jóvenes cometen el 44.8% de los delitos en México.⁷⁷ Los delincuentes sentenciados en los juzgados de primera instancia fueron los siguientes:⁷⁸

Fuero común

Año	De 16 a 17 años	De 18 a 19 años	De 20 a 24 años
2005	3 317	11 807	30 661
2006	2 394	10 872	29 239
2007	458	11 024	29 967
2008	131	10 976	29 333

Fuero federal

Año	De 18 a 19 años	De 20 a 24 años
2005	1 349	4 775
2006	1 328	4 920
2007	1 292	4 589
2008	1 387	4 823

En el 2005 se reformó el artículo 18 de la CPEUM en materia de justicia para adolescentes, pasando de un sistema tutelar a uno garantista. La Federación, los Estados y el Distrito Federal están a cargo de un sistema integral de justicia aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad.⁷⁹

En materia de prevención del delito y de la violencia, el IMJ fomenta la participación de los jóvenes a través de diversos programas. La SSPF desarrolla tareas dirigidas a niñas, niños y jóvenes por medio del subprograma «Sensores Juveniles».

Indicadores 2005-2009:

El número de defunciones accidentales y violentas de 2005 a 2008, según la edad del fallecido, fueron las siguientes:⁸⁰

⁷⁶ Acciones que se llevan a cabo de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

⁷⁷ Según la Encuesta Nacional de Juventud 2005.

⁷⁸ INEGI. Estadísticas de Judiciales en Materia Penal.

⁷⁹ La reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2005. Cabe indicar que actualmente en la República Mexicana existen 30 leyes especializadas en la materia en el Distrito Federal y los Estados, pero a nivel federal aún no se ha promulgado la ley correspondiente (el Congreso de la Unión no la ha aprobado todavía) y en el Estado de Guerrero no se ha reformado la legislación que data de 2002.

⁸⁰ INEGI. *Estadísticas de Mortalidad*.

Año	Menores de 15 años	De 15 a 19 años	De 20 a 24 años
2005	5 554	4 255	5 652
2006	5 634	4 400	5 579
2007	5 072	4 543	5 775
2008	4 878	5 045	6 671

Por lo que se refiere a maltrato infantil, los datos son los siguientes:⁸¹

Año	Porcentaje de casos comprobados de denuncias recibidas por maltrato infantil	Porcentaje de casos comprobados de maltrato infantil presentados ante el Ministerio Público	Índice de femineidad de menores atendidos por maltrato infantil (Niñas por cada 100 niños)
2005	62.6	26.4	106.3
2006	62.3	21.4	102.3
2007	57.1	15.9	99.5
2008	57.4	13.7	94.6

Como parte del Programa Nacional de Adicciones, destacan las acciones de los Centros de Integración Juvenil (CIJ): en el 2006 realizaron 297,691 acciones de tratamiento y 230,851 de prevención;⁸² Para el 2009, llevaron a cabo 549,735 actividades de prevención y atención curativa en adicciones. Con estas acciones se atendieron a 3, 517,335 personas: niños, adolescentes y jóvenes, principalmente.⁸³

7.3 El secuestro de migrantes es una situación de especial preocupación. El número de denuncias de los migrantes que han visto violentados sus derechos es mucho menor al de los casos de agravio porque su prioridad es llegar a su lugar de destino, desconocen los procedimientos, las autoridades y los organismos competentes para investigar y sancionar los abusos de que son víctimas, o tienen temor a ser expulsados.⁸⁴

Al INAMI compete aplicar la legislación migratoria vigente. Asimismo, cuenta con los Grupos Beta de Protección a Migrantes, cuya función es proteger y defen-

⁸¹ DIF. Dirección de Asistencia Jurídica, consultado en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/soc/sis/sisept/default.aspx?t=mvio01&cs=est&cc=3369>

⁸² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2008, p. 314, consultado en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/primer-informe-de-ejecucion.html>

⁸³ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Tercer Informe de Ejecución...*, cit., p. 541.

⁸⁴ Cabe indicar que, de conformidad con el art. 1 de la CPEUM, toda persona en México goza de las garantías constitucionales y queda prohibida toda discriminación. La materia migratoria en México es regulada por la Ley General de Población y su Reglamento. En el ámbito penal, los delitos de los que son víctimas los migrantes durante su tránsito por territorio nacional, están tipificados en los Códigos Penales Federal y de cada una de las entidades federativas, por lo que su investigación compete al Ministerio Público.

der los derechos de los migrantes, así como su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y condición migratoria.⁸⁵

En el 2005, los Grupos Beta llevaron a cabo 17,689 patrullajes, rescataron a 5,839 migrantes y recibieron 119 denuncias de migrantes.⁸⁶ En el 2007 efectuaron 19,035 patrullajes, rescataron 6,231 migrantes y recibieron 49 denuncias de migrantes.⁸⁷ Para el 2009, realizaron 15,435 patrullajes, rescataron a 3,753 migrantes y brindaron 306 orientaciones jurídicas.⁸⁸

Por lo que se refiere a los pueblos indígenas, cabe señalar que en las zonas rurales, la mayoría de los delitos quedan impunes precisamente por no realizar denuncia, lo que incrementa el nivel de impunidad que impera.

La protección y el marco legal de los pueblos indígenas se encuentran en la CPEUM,⁸⁹ sin embargo, no todas las entidades federativas han realizado reformas constitucionales en materia indígena. En este contexto, en los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas, así como el Distrito Federal, no se ha legislado en materia de derechos de los pueblos indígenas, no obstante que en ellos existe este tipo de población.

En el 2007, la CDI, mediante el Proyecto Excarcelación de Presos Indígenas, logró la liberación de 946 indígenas con un ejercicio de ocho millones de pesos mexicanos.⁹⁰ Para el 2009, el Proyecto erogó el mismo presupuesto para excarcelar a 807 indígenas. Lo anterior debido al aumento en los montos para garantizar la libertad respecto de delitos patrimoniales.⁹¹

7.4 Existe discriminación en agravio de las personas que se identifican a sí mismas como LGBTTT que pone en riesgo la integridad y la protección de los Derechos Humanos de dicha población.

Para el Gobierno Federal esta situación es motivo de preocupación, por lo que cuenta con el CONAPRED, que fue creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Esta institución se encarga de promover políticas públicas y acciones para garantizar el principio de igualdad y prevenir la discriminación de grupos en situación de vulnerabilidad como el LGBTTT, entre otros.⁹²

La mayor incidencia del VIH/SIDA se presenta entre la población LGBTTT, por lo que la Secretaría de Salud da atención gratuita y tiene programas dirigidos a prevenir la infección y dar tratamiento a quienes la han contraído. Cuenta con el Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CENSIDA), así como con el Consejo Nacional para Prevención y Control del SIDA (CONASIDA),

⁸⁵ En la actualidad existen 16 Grupos Beta distribuidos en los Estados de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. La información sobre estos Grupos puede ser consultada en: http://www.inm.gob.mx/index.php?page/Grupo_Beta_de_Proteccion_a_Migrantes

⁸⁶ INAMI, *Boletín de estadísticas migratorias 2005*, consultado en: <http://www.inm.gob.mx/estadisticas/2005/01/cuadro4.1.xls>, el 6 de julio de 2010.

⁸⁷ INAMI, *Estadísticas Migratorias 2007*, consultado en: [mhtml:http://www.inm.gob.mx/estadisticas/enedic07/beta.mht](http://www.inm.gob.mx/estadisticas/enedic07/beta.mht), el 6 de julio de 2010.

⁸⁸ INAMI, *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2009*, consultado en: <http://www.inm.gob.mx/estadisticas/2009/01/cuadro4.1.xls>, el 6 de julio de 2010, el 6 de julio de 2010.

⁸⁹ Según el art. 2.

⁹⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Primer Informe de Ejecución...*, cit., p. 301.

⁹¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Tercer Informe de Ejecución...*, cit., p. 508.

⁹² Artículos 16 y 17 de la Ley Federal para Prevenir la Discriminación.

instancia permanente de coordinación de los sectores público, social y privado para promover y apoyar las acciones de prevención y control del VIH/SIDA, así como de otras infecciones de transmisión sexual.

Según el CONAPRED, del 2004 al 2010, la violación al derecho a la igualdad de trato es la que con mayor frecuencia se menciona en las quejas (20.2%), seguida del respeto a la preferencia sexual (13.7%).⁹³ En el caso de la población LGBTTT, en las agencias del Ministerio Público se presenta discriminación, existen irregularidades en la integración de las averiguaciones previas, así como la falta de investigación o deficiente integración, e inclusive se niegan a iniciar una averiguación.⁹⁴

8. FUENTES EN INTERNET

Poder Ejecutivo Federal

Presidencia de la República

<http://www.presidencia.gob.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública

<http://www.ssp.gob.mx/>

Secretaría de Gobernación

<http://www.gobernacion.gob.mx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

<http://www.shcp.gob.mx>

Secretaría de la Defensa Nacional

<http://www.sedena.gob.mx/>

Secretaría de la Función Pública

<http://www.funcionpublica.gob.mx/>

Secretaría de Marina

<http://www.semar.gob.mx/sitio/>

Secretaría de Salud

<http://portal.salud.gob.mx/>

Secretaría de Educación Pública

<http://www.sep.gob.mx>

Procuraduría General de la República

<http://www.pgr.gob.mx>

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

<http://dif.sip.gob.mx/>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx>

Sistema Nacional de Información Municipal

<http://www.rami.gob.mx/snim/>

Conferencia Nacional de Procuración de Justicia

<http://cnpj.pgr.gob.mx/>

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

<http://www.cdi.gob.mx/>

⁹³ CONAPRED, Documento informativo de homofobia, pp. 4 y 5, consultado en: <http://www.conapred.org.mx/depositobv/DocumentoInformativoHomofobia.pdf>, el 25 de junio de 2010.

⁹⁴ De conformidad con las quejas que ha conocido la CNDH.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
<http://www.conapred.org.mx/>
Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<http://www.inegi.org.mx>
Instituto Mexicano de la Juventud
<http://www.imjuventud.gob.mx/>
Instituto Nacional de las Mujeres
<http://www.inmujeres.gob.mx/>
Instituto Nacional de Migración
<http://www.inami.gob.mx/>
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
<http://www.inee.edu.mx>
Instituto Nacional de Ciencias Penales
<http://www.inacipe.gob.mx/>
Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012. Gobierno Federal
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx>
Tercer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa.
<http://www.informe.gob.mx/>
Programa E-Local «Internet en Todos los Municipios»
<http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL>

Poder Legislativo Federal

Cámara de Diputados
<http://www.cddhcu.gob.mx/>
Cámara de Senadores
<http://www.senado.gob.mx/>

Poder Judicial Federal

Suprema Corte de Justicia de la Nación
<http://www.scjn.gob.mx>
Consejo de la Judicatura Federal
<http://www.cjf.gob.mx/>

Poder Ejecutivo de los Estados

Conferencia Nacional de Gobernadores
<http://www.conago.org.mx/>

Organismos Públicos Autónomos

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
<http://www.cndh.org.mx/>

Legislación Federal y Estatal

Secretaría de Gobernación
www.ordenjuridico.gob.mx
Diario Oficial de la Federación
<http://www.dof.gob.mx/>
Leyes Federales y Estatales en el sitio de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Organizaciones de la Sociedad Civil

Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia

<http://seguridadcondemocracia.org>

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

<http://www.cidac.org/es/index.php>

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C.

<http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/>

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad

<http://www.icesi.org.mx/>

Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C.

<http://www.insyde.org.mx/default.asp>

Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana A.C.

<http://www.letraese.org.mx/>

México Unido contra la Delincuencia

<http://www.mucd.org.mx/>

Red por los Derechos de la Infancia en México

<http://derechosinfancia.org.mx>

Transparencia Mexicana

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/>

Seguridad Pública en México

<http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/>

(Footnotes)

1 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008; DOF 13 de diciembre de 2007

2 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007; DOF 28 de diciembre de 2006

3 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006; DOF 22 de diciembre de 2005

4 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005; DOF 20 de diciembre de 2004

11. NICARAGUA*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCION

1.1 A continuación se presentan las referencias, directas o indirectas, establecidas en la Constitución Política sobre la Seguridad Ciudadana.

La Constitución Política de la República de Nicaragua (Cn) mandata la lucha por la paz y el establecimiento de un orden internacional justo. Son principios de la nación: la libertad; justicia; el respeto a la dignidad humana; el pluralismo político, social y étnico; el reconocimiento a las distintas formas de propiedad, la libre cooperación internacional; y el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos¹. Se reconoce el derecho: a la libertad individual; a su seguridad; y al reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica; a su vida privada y la de su familia; a la inviolabilidad de su domicilio, su correspondencia y sus comunicaciones de todo tipo; al respeto de su honra y reputación (artículos 25 y 26 Cn).

Nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitraria ni ser privado de su libertad salvo por causa fijada por la ley con arreglo a un procedimiento legal; todo procesado tiene derecho, en igualdad de condiciones, a: que se presuma su inocencia, mientras no se apruebe su culpabilidad; a ser juzgado sin dilaciones por tribunal competente (artículos 33 y 34 Cn).

En Nicaragua, el sistema penitenciario es humanitario y tiene como objetivo fundamental la transformación del interno para reintegrarlo a la sociedad. Las penas tienen un carácter reeducativo. Las mujeres condenadas guardarán prisión en centros penales distintos a los de los hombres y se procurará que los guardas sean del

* **Abreviaturas:** CIDH= Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Cn= Constitución política de la República de Nicaragua; CONPES= Consejo Nacional de Planificación Económica y Social; CCPDH= Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos; CEI= Centro de Estudios Internacionales; PDDH= Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA, art. 4-5.

mismo sexo.² Nadie será sometido a servidumbre. La esclavitud y la trata de cualquier naturaleza, están prohibidas en todas sus formas (artículo 40 Cn). Las personas cuyos derechos constitucionales hayan sido violados o estén en peligro de serlo, pueden interponer el recurso de exhibición personal o de amparo, según el caso y de acuerdo con la Ley de Amparo (artículo 45 Cn).

En el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas y en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (artículo 46 Cn).

Las normas internacionales relacionadas con la seguridad ciudadana, ratificadas por Nicaragua son: Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas; Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos; Convención sobre la prevención y castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos. 1975; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 1981; Convención sobre los Derechos del Niño. 1990.

Las de recién ratificación son: Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo. 2002; Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. 2002; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. 2005; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. 2008; Protocolo opcional de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. 2009; Segundo Protocolo Opcional del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos. 2009 y el Protocolo opcional de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. 2010.

Para abordar la definición de seguridad ciudadana, el Plan Nacional de Desarrollo Humano (Programa del Gobierno de Nicaragua 2008-2012), define que: La seguridad ciudadana en Nicaragua, es entendida como el derecho que asiste a cada persona nacional y/o extranjera que se encuentra en alguna parte del territorio nacional, de desarrollar su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, a sus bienes y a sus derechos cívicos, está condicionada por múltiples factores internos y externos³.

1.2 El Plan del Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2010, se fundamenta en el Decreto 110/2007, Creación del Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. El Plan tiene como base fundamental la prevención mediante la participación ciudadana, enfoque comunitario y acción de todas las instituciones del Gobierno y del Estado. Para su ejecución se definieron seis líneas de acción:

² CONSTITUCIÓN ...cit., art. 39.

³ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2008-2012; p. 212.

- Robo que afecta a la comunidad (casas, parques, paradas de buses, mercados y colegios). Instituciones involucradas: Policía Nacional, Gobiernos Locales, Ministerio de Gobernación (MIGOB), Ministerio de Salud (MINSa), Ministerio de Educación (MINED), Instituto Nacional de Cultura, Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE).
- Violencia Juvenil: Instituciones involucradas: Policía Nacional, Gobiernos Locales, MIGOB, MINSa, MINED, MIFAMILIA, Instituto Nicaragüense de la Juventud (INJUVE), Instituto Nacional de Cultura, INIDE, INATEC.
- Violencia Intrafamiliar y Sexual (Trata de Personas): Instituciones involucradas: Policía Nacional, Gobiernos Locales, MIGOB, MINSa, MINED, MIFAMILIA, Ministerio Público y Poder Judicial,
- Expendios y consumo de alcohol y drogas: Instituciones involucradas: Policía Nacional, Gobiernos Locales, MIGOB, MINSa, MINED, MIFAMILIA, IND.

Accidentes de tránsito y sus secuelas (Problema de Salud Pública): Instituciones involucradas: Policía Nacional, Gobiernos Locales, MIGOB, MINSa, MINED, MIFAMILIA, Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI).

Inseguridad en el campo (Abigeato, asaltos, robos de cosecha, litigios de tierras): Instituciones involucradas: Policía Nacional, Gobiernos Locales, MIGOB, MAGFOR, MARENA, IDR, MINSa, AMUNIC, Ejército de Nicaragua.

Principales cuerpos de seguridad ciudadana, en los ámbitos nacional, regional y municipal:

La Constitución Política de la República de Nicaragua⁴ establece que el principal cuerpo de seguridad ciudadana es la Policía Nacional. Para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, la Policía ha formulado en su programa de modernización y desarrollo el concepto de Policía Comunidad (Modelo Accesible-Proactivo), que consiste en un modelo policial de servicio, cercano, accesible, respetuoso de los derechos humanos y la ley⁵:

En cuanto al porcentaje de policías por número de habitantes, según el Anuario Estadístico de la Policía Nacional del 2009, la Policía cuenta con 179 policías por cada 100.000,00 habitantes.

1.3 En lo relativo a la inseguridad subjetiva (como percepción de la inseguridad), las cifras son las siguientes:

- Confianza en las instituciones⁶: Ejército de Nicaragua la más confiable con 54.8%; le sigue la Policía Nacional con 46.5%, Presidencia de la República con 16.3%, Poder Electoral con el 10%, Poder Judicial con 9% y la Asamblea Nacional con 6.8%.
- Percepción de miedo según el ámbito: el 36% de las personas encuestadas tienen una percepción de miedo en los centros comerciales, el 59.6% en los parques públicos y el 4.40% no opinó⁷.

⁴ CONSTITUCIÓN ...cit, art. 97.

⁵ Exposición Policía —Comunidad de, <http://www.britishcouncil.org.co/police/nicaragua-diaz.pdf>.

⁶ Resultados de Encuesta realizada por la firma consultora privada M & R, de <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2010/04/14/0>.

⁷ Encuesta realizada por el consultor privado Marcos Valle sobre la calidad de los servicios, en Octubre 2006, 2007 y 2008, auspiciado por Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

- Percepción de inseguridad: el 40.1% considera que es poca segura y el 6.7% opina que no es nada segura; el restante 43.2% respondió que es segura.
- Percepción sobre la eventual victimización: en el 2007, el 16.70% de la población considera que si existe una eventual victimización en materia de seguridad ciudadana, en el 2008 la percepción sobre victimización es del 15.50% y para el 2009 es del 16.6%.
- Percepción de la población sobre la seguridad en los espacios públicos: el 40.9% sienten seguridad en las calles, el 18.9% en los caminos, el 9.4% en el transporte colectivo, el 9.2% en los mercados, el 4.4% en los centros de diversión y en los parques el 4.0%.
- Confianza de la población en la policía: en el 2007, el 73.2% de la población expresó que le tenía mucha confianza a la Policía; en el 2008 el 81% y en el 2009, el 82.2%.
- Opinión positiva (muy buena o buena) sobre la actuación presidencial en materia de seguridad: según la encuesta, el 86% de las personas, opinaron que la actuación presidencial en materia de seguridad es muy buena.
- Población que confía en la policía: según la encuesta sobre la seguridad ciudadana, el 82.2% de las personas encuestadas, manifestaron que la actuación policial en materia de seguridad es muy buena.

En relación con la inseguridad objetiva⁸, la tasa de delitos por 100.000 habitantes es la que sigue:

Delitos totales: En el 2005 se registraron un total de 714.20 delitos por cada 100.000. En el 2006 877.10; en el 2007, 924.20; 2008, 1,003.10 y en el año 2009, 8,361.10 delitos.

Homicidios: en los años 2005, 2007, 2008 y 2009 se registraron 13 homicidios por año por cada 100,000 habitantes; en el año 2006, 14.

Robo: En el 2005, 390 robos por cada 100,000 habitantes; en el 2006, 473; en el 2007, 491; en el 2008, 591 y en el año 2009, 565 robos.

Secuestro: en el 2005 se registraron un total de 0.2 por cada 100,000 habitantes; en el 2006, 0.1; en el año 2007, 0.2; en el 2008, 0.1 y en el año 2009, 0.1 secuestros.

Hurto: en el 2005 se registraron un total de 265 por cada 100,000 habitantes; en el 2006, 340; en el 2007, 368 hurtos; en 2008, 351 hurtos y en 2009, 22.

Estafa: en el 2005 se registraron un total de 46 por cada 100,000 habitantes; en el 2006, 50; en el 2007, 52; en el 2008, 48 y en el 2009, 36 estafas.

Muertes por homicidios por grupos de edad y sexo: Por cada 100,000 habitantes se registró, en el 2009, 27 muertes menores de 13 años (12 hombres y 15 mujeres); entre los 13 y 17 años, 9 (5 hombres y 4 mujeres); entre los 15 y 17 años, 45 (39 hombres y 6); entre los 18 y 25 años, 249 (231 hombres y 18 mujeres); entre los 26 y 45 años, 366 (325 y 41), y de personas mayores de 45 años, 126 (111 hombres y 15 mujeres).

Tasa de homicidios por armas de fuego, por cada 100,000 habitantes: en el 2008, se presentaron seis casos de homicidios y en el 2009 cinco.

Tasa de suicidios por cada 100.000 habitantes: en el 2005 se produjeron tres casos de suicidios; en el 2006, dos; en el 2007, tres; en el 2008, dos y en el 2009, tres.

⁸ POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA. *Sistema de Información; Anuario Estadísticos 2005-2009.*

Tasa de denuncias por violaciones por cada 100.000 habitantes: en el 2005 se registran 26; en el 2006, 28; en el 2007, 31; en el 2008, 34 y en el 2009, 34 denuncias.

Indicadores de criminalidad organizada⁹:

Tasa de denuncias de robo de vehículos por cada 100.000 habitantes: en el 2008 se registraron un total de 5 robos y en el 2009 nueve robos.

Tasa de detenidos por tráfico y posesión de estupefacientes cada 100.000 habitantes: En el 2005, se detuvieron a 67 personas; en el 2006, 68; en el 2007, 66; en el 2008, 65 y en el 2009 se 82 detenciones.

Cantidad de droga incautada en kilogramos (marihuana y cocaína): la cantidad de cocaína es la siguiente: en el 2005, 7,311.60 kilogramos; en el 2006, 9,902.61, en el 2007, 13,489, 65, en el 2008, 15,352.95 y en el 2009, 8,114.84. La cantidad de marihuana es la siguiente: en el 2005, 529.61 kilogramos; en el 2006, 543.27; en el 2007, 373.51; en el 2008, 428.01 y en el 2009, 877.74.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 Para el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, la Seguridad Ciudadana es un concepto nuevo, cuya principal característica es el desplazamiento del eje de atención hacia el Estado por la Seguridad de las Personas y la Familia; amplía la responsabilidad por la misma, al Estado y la comunidad, pasa de una estrategia reactiva y represiva a una estrategia Preventiva y proactiva donde las prioridades son definidas ya no por el Estado sino por la Comunidad. Por su parte el Estado, tiene la responsabilidad de aumentar la efectividad de las instituciones vinculadas con la Seguridad Ciudadana¹⁰.

En el Plan del Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2010, se definen las siguientes obligaciones según las líneas de acción:

Robo que afecta a la comunidad (casas, parques, paradas de buses, mercados y colegios). Para esta línea se definieron las siguientes acciones: Rescate a jóvenes en adicción a drogas (roban para comprar drogas); Seguridad Escolar, Plan Colegio (participación de las autoridades escolares y padres de familia); Rescate de espacios públicos (parques, paradas de buses, entre otros; donde inciden alcohólicos/as y drogadictos/as; Capacitación a la población sobre medidas de autoprotección. (Charlas, conversatorios, videos, etc.); Organizar vigilancia comunitaria (bienes de la comunidad - Cuido y protección).

Violencia Juvenil. Tiene como objetivo: Rescatar los valores de familia; Incluir como tema de estudio la prevención de la violencia en centros escolares; Impulsar la Escuela - jóvenes en edad de riesgo; Capacitación a directores, profesores y Asociación de Madres y Padres de escuelas y colegios, para fortalecer la prevención social del delito y la violencia; Jornadas populares sobre prevención de violencia juvenil; Promover capacitación tecnológica y oportunidades de trabajo para jóvenes; Promover la integración a deportes, cultura y recreación sana; y la Desmovilización de jóvenes agrupados en pandillas.

Violencia Intrafamiliar y Sexual. (Trata de Personas). Tiene como finalidad: Rescate de valores, de unidad familiar, de solidaridad; erradicando la violencia

⁹ POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA. *Sistema de Información...*;cit.;

¹⁰ Plan Nacional de Desarrollo Humano. p. 214

dentro de la familia, que nos permita alcanzar una cultura de paz y tolerancia; Impulsar tema de VIF/S en escuelas y colegios; Fortalecimiento de las promotoras voluntarias, en capacitación y crecimiento; Trabajar desde la comunidad en función de «romper el silencio» sobre la Violencia y el Tratamiento integral a la víctima, victimario y familia.

Expendios y consumo de alcohol y drogas. Tiene como propósito: Prevención de uso, abuso y consumo de alcohol y drogas; desde la familia, la comunidad y la escuela; Presión social sobre los expendios de drogas en los barrios; Tratamiento integral a las víctimas de adicción de alcohol y drogas apoyándose en la familia; Rescate y protección de niño/as y adolescentes que habitan en expendios de drogas e Impulsar programas de rehabilitación y reinserción de víctimas de adicción.

Accidentes de tránsito y sus secuelas (Problema de Salud Pública): Tiene como fin: Aplicación de Ley 431 (Ley de régimen vehicular y regulación del tránsito); Campañas de educación vial (dirigida a conductores, peatones y pasajeros); Fortalecer los consejos de educación vial municipales y distritales; Fortalecer el tema «Educación vial» en centros de estudios; Fortalecer las Brigadas Reguladoras Estudiantiles de Tránsito; Impulsar la señalización vial; Capacitación a conductores del transporte colectivo, selectivo y escolar y Organizar promotores voluntarios de tránsito en empresas públicas y privadas.

Inseguridad en el campo (Abigeato, asaltos, robos de cosecha, litigios de tierras): Tiene como objetivo: Fortalecer el modelo Policía Comunitaria Proactiva articulando acciones policiales con líderes comunales, ganaderos, productores, trabajadores del campo; Buscar solución a problemas identificados desde el municipio con participación de productores/as, campesinos/as y transportistas en: guía de traslado de ganado, registro de fierros y cartas de venta de ganado.

2.2 La Ley creadora de la Policía Nacional, establece que es el único cuerpo policial del país y tiene por misión: proteger la vida, la integridad, la seguridad de las personas y el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos; asimismo es responsable de la prevención y persecución del delito, la preservación del orden público y social interno, velar por el respeto y preservación de los bienes propiedad del Estado y de los particulares.

En la misma se establecen las siguientes funciones¹¹: Investigar las faltas o delitos perseguibles de oficio, y cuando fuere requerida su actuación en los delitos de acción privada, Cumplir y hacer cumplir las resoluciones que emanen de las autoridades judiciales, Auxiliar o proteger de manera inmediata a toda persona que así lo requiera y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa, Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicas, vías de comunicación terrestre, costas, centros y establecimientos que por su interés así lo requieran.

Además de: Mantener o restablecer, en su caso, el orden público y la seguridad ciudadana y solicitar al Presidente de la República el apoyo del Ejército de Nicaragua en casos excepcionales de acuerdo al Artículo 92; Prevenir la comisión de actos delictivos o cualquier forma de amenaza a las personas y sus bienes que por las vías de hecho se pretendan ejecutar; Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública; y estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención de la delincuencia; Colaborar y prestar auxilio en recipro-

¹¹ Ley 228/1996. *Ley de la Policía Nacional.*

cidad a las policías de otros países conforme lo establecido en los tratados o acuerdos internacionales y leyes del país.

Otras de las funciones son: Autorizar, reglamentar, realizar inspecciones, controlar o suspender en su caso a las entidades y servicios públicos y privados de seguridad y vigilancia, sean personas naturales o jurídicas, así como el control de su personal y sus medios de actuación; Autorizar, controlar, suspender, decomisar u otorgar permisos relativos a la posesión y comercio de armas de fuego, municiones o explosivos de uso civil; Llevar el registro nacional de vehículos y de conductores, asimismo regular, expedir o controlar la documentación referida al tránsito, así como la vigilancia y regulación operativa del mismo.

Recibir denuncias de los ciudadanos sobre faltas o delitos y su remisión a la autoridad competente cuando así lo disponga la Ley; Investigar o detener de conformidad con la Ley a los presuntos responsables de faltas o delitos, así como Investigar los delitos relacionados con la droga y el lavado de dinero y bienes de procedencia ilegal, e investigar los delitos contra la economía del país.

En cuanto al cumplimiento real de las obligaciones e indicadores generales sobre el desempeño de la policía (2005-2009)¹²:

Número de detenciones: En el 2005 se registró un total de 31,424 detenciones; en el 2006, 38,258; en el 2007, 38,330; en el 2008, 40,549 y en el año 2009, 48,375.

*Tasa de esclarecimiento de crímenes investigados*¹³: En el 2005 la tasa de esclarecimiento fue de 64.6%; en el 2006, 55.0%; en el 2007, 61.2%; en el 2008, 59.2%, y en el 2009 la tasa es el 61.8%.

Tasa de esclarecimiento de delitos: en el 2005 la tasa de esclarecimiento de delitos (Efectividad Policial), es de 51.9%, en el 2006, 47.9%; en el 2007, 45.7%; en el 2008, 44.1% y en el año 2009, 54.3%.

Número de horas/agente de patrulla por día: En el 2009 se reportó 12,070.35 horas/agente de patrulla por día y en el 2009, 13,080.96.

Mecanismos de control externo de los cuerpos policiales: consiste en el control social permanente desde las expresiones organizativas de la comunidad, Gabinetes del Poder Ciudadano, Comités de Prevención Social del Delito, asociaciones, gremios, líderes religiosos, comunidad universitaria, productores, comerciantes, así como la atención a las demandas a través de los medios de comunicación social¹⁴.

Manejo y uso de las armas: Se garantizan las armas de reglamento adecuadas para el servicio policial, sujetos a estrictos controles administrativos y operativos, asignadas al personal profesional debidamente capacitado, a través de la formación en la academia de policía, por medio de la preparación continua en las unidades; en los temas de: tácticas básicas de actuación policial y empleo y uso de armas de fuego¹⁵.

Cantidad de policías muertos en acción: En el 2005, 11, en el 2006 ocho; en el 2007; seis, en el 2008 y 2009 siete respectivamente¹⁶.

Porcentaje de homicidios dolosos provocados por intervenciones policiales: De todas las acciones de intervención de la Policía Nacional, en el 2005, se presentó un

¹² POLICÍA NACIONAL. *Sistema de Información de la Policía Nacional de Nicaragua*; Anuario Estadísticos 2005-2009

¹³ La tasa de crímenes investigados se refiere a los casos de homicidios investigados y esclarecidos.

¹⁴ Entrevista Comisionado Fernando Borges. Segundo Jefe de la Dirección de Seguridad Pública de la Policía Nacional.

¹⁵ Entrevista Comisionado Fernando ...cit.

¹⁶ POLICÍA NACIONAL. *Sistema de Información...cit.*

homicidio culposo correspondiente al 0.13%; en el 2006 no se registraron homicidios; en el 2007; tres correspondiente al 0.42%; en el 2008 dos correspondiente al 0.27%, y en el 2009 se tres que equivalen al 0.39% por intervención policial¹⁷.

Número de denuncias presentadas hacia policías, casos de corrupción policial: en el 2005, 125 denuncias; en el 2006, 183; en el 2007, 152; en el 2008, 196 y en el 2009, 138.¹⁸

Número de casos por violación a los derechos humanos por la Policía Nacional: En el 2005 se registran 1,089; en el 2006, 1,293; en el 2007, 1,222; en el 2008, 1,390 y en el 2009, 1,119¹⁹.

Mecanismos de control de armas y desarme: El Decreto Presidencial 28/2005 que corresponde al Reglamento a la Ley Especial 510²⁰. Es aplicable a las personas naturales o jurídicas, para la adquisición, posesión, inscripción, licencia, venta, importación exportación, transporte, intermediación, recarga, fabricación, reparación, modificación y almacenaje de armas, municiones, explosivos y otros materiales.

El artículo cuatro del Decreto establece que la Dirección de Registro y Control de Armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (DAEM), es la unidad especializada de la Policía Nacional, para ejercer la facultad de autoridad de aplicación de la ley y el reglamento. Además, las autoridades de migración, aduanas y todas aquellas entidades públicas que ejercen un control sobre el ingreso o salida de personas, mercancías y bienes en general, deben auxiliar y coordinar con la DAEM, para la correcta aplicación de la ley, el Reglamento y demás disposiciones.

Los Mecanismos de control de armas y desarme se resumen en el artículo seis del reglamento, siendo las funciones de la DAEM, siendo estos: organizar y mantener actualizado el registro de todas las armas de uso civil, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, autorizar, controlar y supervisar la adquisición, importación, exportación, fabricación y comercialización de pólvora destinada a uso industrial, agrícola, de minería y pirotécnico. Además, suspender, revisar, renovar y revocar las licencias y autorizaciones de armas de fuego, municiones, explosivos y materiales relacionados.

Número de llamadas de emergencia atendidas por la Policía Nacional: En el 2008 la Policía recibió 469,200 llamadas de emergencia y en el 2009 670,280.²¹

Incorporación de las mujeres en los cuerpos policiales: En el 2005 se incorporaron un total de 2,378 mujeres; en el 2006, 2,575; en el 2007, 2,623; en el 2008, 2,884; y en el 2009, 3,053 mujeres²².

2.3 Las fuerzas armadas de Nicaragua, representadas por el Ejército de Nicaragua, es la Institución constitucionalmente encargada de la defensa, de la independencia y la integridad territorial²³.

No se contiene expresamente un ordenamiento jurídico sobre las funciones según leyes y reglamentos del Ejército de Nicaragua en materia de seguridad ciu-

¹⁷ POLICÍA NACIONAL. *Sistema de Información...cit.*

¹⁸ POLICÍA NACIONAL. *Sistema de Información...cit.*

¹⁹ POLICÍA NACIONAL. *Sistema de Información...cit.*

²⁰ Establece establece las disposiciones reglamentarias de la ley No.510, Ley Especial para el Control y Regulación de Armas de de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, publicada en la Gaceta, Diario Oficial, 40/2005.

²¹ POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA, Centro de Emergencias.

²² POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA. *Sistema de Información...;cit.;*

²³ CONSTITUCIÓN ...cit, ..., art. 92.

dadana, sin embargo se derivan funciones sobre la base de otros derechos. Según el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar del Ejército de Nicaragua²⁴, establece la defensa de la integridad territorial y soberanía nacional, de igual forma el mantenimiento de la paz y el orden público de la nación; así como el trabajo coordinado con la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico en el territorio nacional.

En la Ley 399/2001, Ley de Transporte Acuático, Los Distritos Navales del Ejército de Nicaragua, tiene las funciones de: velar por el cumplimiento de las Leyes migratorias aduaneras y las relacionadas con la protección de la salud humana, animal y vegetal, ejercer las funciones de Policía marítima, fluvial y lacustre, así como prestar auxilio marítimo cuando el caso lo requiera y las operaciones de búsqueda, salvamento y rescate.

El Ejército de Nicaragua es miembro del Consejo Nacional de Lucha Contra las Drogas, órgano rector del Estado para la elaboración, impulso y evaluación de políticas nacionales de carácter integral en la lucha contra la producción, comercio y uso ilícito de drogas: la prevención del delito de narcotráfico la rehabilitación de drogadictos y además supervisar su cumplimiento²⁵.

Cumplimientos reales (indicadores):

Plan Permanente de Seguridad en el Campo, garantiza condiciones para la implementación de programas de desarrollo rural. Este Plan es coordinado con la Policía. Durante el período 2000 al 2009, con la aplicación del Plan se logró: la desarticulación de 44 bandas integradas por 2,107 delincuentes, se incautaron 1,061 armas de diferentes calibres, 34,526 municiones de todo tipo, cuatro aeronaves y medios navales. Se realizaron 52 operaciones contra el contrabando y se recuperaron 1,407 semovientes, que fueron entregados a sus legítimos dueños²⁶.

Con el Plan de Desminado Humanitario se ha venido asegurando la protección y seguridad de la población y se posibilita la reincorporación de tierras fértiles al sector productivo. De 1989 hasta junio de 2009 se eliminaron 174,310 minas de un total de 179,222²⁷.

Trabajo coordinado con la Policía Nacional en operaciones de lucha contra el narcotráfico. Desde 1999 hasta junio de 2009, el Ejército de Nicaragua capturó 10 mil 722 personas vinculadas al narcotráfico. Incautó y entregó a las autoridades competentes: 15 millones 71 mil 136 dólares, 35 mil 298.54 kilos de cocaína, 45.4 kilos de piedra de crack, 45.4 kilos de marihuana, 402 lanchas, 2 balsas, 8 avionetas, 263 vehículos, 913 armas de guerra y un mil 279 armas cortas, así como la destrucción de más de 180 mil plantas de marihuana²⁸. En el año 2009, se eliminaron las tres únicas bandas delincuenciales que existían desde el 2006 y se redujo a siete los focos delincuenciales de 19 existentes²⁹.

²⁴ Título primero, Capítulo I Disposiciones Generales, Naturaleza y Funciones el Ejército. Art.2.

²⁵ Ley 285/1999 —Ley de Reformas y Adiciones a la Ley 177, Ley de Estupefacientes, Sicotrópicos y Sustancias Controladas.

²⁶ EJÉRCITO DE NICARAGUA, *Ejército de Nicaragua 30 Años de vida institucional: (1979-2009)*, Managua, 2009, p 84.

²⁷ EJÉRCITO DE NICARAGUA, *Ejército de...*,cit.,p. 172.

²⁸ EJÉRCITO DE NICARAGUA, *Ejército de...*,cit.,p.161.

²⁹ EJÉRCITO DE NICARAGUA, *Ejército de...*,cit.,p.159.

Grupos especiales en frontera y en el ámbito local-nacional:

El Ejército de Nicaragua garantiza la seguridad, protección y vigilancia de las fronteras terrestres, marítimas y áreas a través de las unidades de dispositivos fronterizos conformado por 19 puestos desde el Golfo de Fonseca (Océano Pacífico) hasta Cabo Gracias a Dios (Océano Atlántico), y al sur con 17 puestos desde Osotonal (Océano Pacífico) hasta San Juan del Norte en el Atlántico.

La fuerza naval del Ejército de Nicaragua, desarrolla las siguientes actividades vinculadas al resguardo y seguridad de las fronteras marítimas³⁰: Defensa, seguridad y protección de la soberanía nacional de las aguas interiores, aguas territoriales, zona contigua, zona económica exclusiva, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; Cumple funciones de Policía Marítima con base a la Ley 399, Ley de Transporte Acuático; Lucha permanente contra el terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas y actividades conexas; Lucha contra el tráfico de emigrantes, piratería, pesca ilegal; Combate a las bandas delincuenciales que operan en la zona de responsabilidad del litoral.

Otras de las actividades que realizan son: Cooperación en el cumplimiento de misiones con el Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos de América; Auxilio a la población civil en casos de desastres naturales y emergencias, así como fomentar y participar con autoridades civiles en misiones de investigación científica y cuidado de la fauna marina.

En el caso de la Policía Nacional, en las zonas fronterizas se mantienen unidades operativas que trabajan en cooperación y complementariedad con otras instituciones; como Aduanas, Migración y extranjería, el Ejército nacional con el fin de prevenir y contrarrestar el tráfico de personas, contrabando, robos de vehículos, tráfico de drogas y la protección de nuestros recursos naturales.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Existe un plan denominado «Plan Gabinete Social 2010³¹», en el que participan instituciones del gobierno y del Estado a través de las coordinaciones interinstitucionales. Este plan consiste en una estrategia de prevención social del delito y accidentes de tránsito a través de respeto y la promoción de los derechos humanos en la actuación policial.

Además se formuló el de «Plan del Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2010», establece lineamientos para mejorar la convivencia y seguridad ciudadana desde los municipios en la prevención social del delito y accidentes de tránsito; a través de la coordinación interinstitucional entre el Estado y Gobiernos Locales.

En el Plan Estratégico 2008-2012 de la Policía Nacional, se definen cinco desafíos en la lucha contra la inseguridad ciudadana, siendo estos: el fortalecimiento en la eficiencia y la eficacia de la capacidad preventiva e investigativa de la Policía Nacional en la lucha contra la Criminalidad; mejorar la convivencia y Seguridad Ciudadana, fortaleciendo la relación Policía-Comunidad y Derechos Humanos; fortalecer la gestión de los recursos humanos, promoción de los valores éticos y

³⁰ http://www.ejercito.mil.ni/fn_b.html

³¹ POLICÍA NACIONAL. Seguridad Pública Nacional.

morales y, la Cultura Organizacional desde la perspectiva de género; optimizar la Gestión Administrativa, financiera, desarrollo, programas y proyectos para mejorar la cobertura y calidad de los servicios; contribuir a la actualización, adecuación y ampliación del marco jurídico y normativo institucional³².

Desde la coordinación y articulación interinstitucional el tema de la convivencia y la seguridad ciudadana, es asumida por el Gabinete Social del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, como una política pública y concebida para garantizar que la población nicaragüense goce de seguridad, tiene como base fundamental la prevención social del delito y los accidentes de tránsito, mediante la participación ciudadana, enfoque comunitario y acción de todas las instituciones del Gobierno y del Estado.

Consolidar y fortalecer la transformación del paradigma policial reactivo, hacia un modelo de Policía Comunitaria Proactiva, en estrecha coordinación interinstitucional del poder ciudadano, instituciones del Estado y Gobiernos Locales, propiciando el abordaje integral de los problemas principales y factores asociados, el delito y la violencia; priorizando los fenómenos sociales de la violencia juvenil y violencia Intrafamiliar y sexual, a fin de involucrarse en la solución de problemas, mediante un proceso de permanente revisión desde la comunidad, por la comunidad y para la comunidad.

Prevención de la inseguridad³³:

A través de los distintos medios de comunicación, la policía realiza campañas preventivas para la desaceleración y disminución de la violencia juvenil y el uso y abuso de la droga.

La prevención se centra en estar conectada con la comunidad y sus expresiones organizativas, en estrecha relación entre instituciones del Estado y Gobiernos Locales. Participan en este proceso los Comités de Prevención Social del Delito, la red de jóvenes contra la violencia, las promotoras sociales voluntarias contra la violencia intrafamiliar y sexual, la asociación de productores del campo y las brigadas escolares de tránsito. La Policía Nacional, tiene expresiones en la mayoría de los 152 municipios y en los 17 departamentos del País. En base del servicio policial identifica los problemas conjuntamente con líderes y representantes de la comunidad a través de los Comités de Prevención Social del Delito.

En materia de cooperación internacional³⁴, a partir de 1990, se han establecido políticas, proyectos y programas que han impulsado avances en la modernización y fortalecimiento de las capacidades científicas y técnicas de la Policía Nacional para fortalecer la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México en contra de las llamadas nuevas amenazas emergentes, que incluye al Crimen Organizado en sus diferentes modalidades, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, etc.

En el esfuerzo realizado para la identificación y gestión de búsqueda de financiamiento para dar respuesta a las necesidades financieras, de recursos y de formación técnica y especializada que la institución necesita para contribuir a la Seguridad Regional, la Policía Nacional ha desarrollado y estrechado vínculos de trabajo con los siguientes:

³² El Plan Estratégico de la Policía Nacional está en correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo Humano, planes de orden público, planes interregionales, planes de lucha contra el crimen organizado, y el plan de convivencia y seguridad.

³³ Entrevista Comisionado Fernando Borges. Segundo Jefe de la Dirección de Seguridad Pública de la Policía Nacional.

³⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA. Secretaría Técnica de la

Órganos y cuerpos policiales en: América del Norte: especialmente con DEA, FBI, Real Policía Montada de Canadá y México; Europa: España, Suecia, Francia, Noruega, Dinamarca, Gran Bretaña, Alemania, Asia: Rusia, China Taiwán, Japón; América del Sur: AMERIPOL, Policía Nacional de Ecuador, Venezuela, Chile; Centroamérica y el Caribe: Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica, México y El Caribe y con cada uno de las instituciones policiales miembros. Además se tiene relación con la Policía Revolucionaria de Cuba y la Asociación de Comisionados del Caribe, Oficina Regional de INTERPOL.

Asimismo, ha estrechado vínculos de trabajo y de obtención de financiamiento de parte de: Organismos Multilaterales adscritos a la ONU, OEA, Unión Europea; Cooperación técnica y financiera con Agencias Internacionales de Cooperación con objetivos afines a la institución: ASDI, GTZ, JICA, AECID, DANIDA.

En materia de Formación de cuerpos de seguridad y más concretamente en relación con los programas de formación, incentivos, y formación policial en derechos humanos³⁵:

La Academia de Policía ha desarrollado los siguientes cursos:

- Técnico Medio Policial
- Licenciatura en Ciencias Policiales.

Cursos de capacitación para cada una de las especialidades que dispone la Policía Nacional para su desempeño, en todos y cada uno de los cursos se sirve la asignatura de Derechos Humanos enfocados al ámbito policial, se trata de una asignatura de Corte transversal, cada asignatura independientemente de sus contenidos incluyen el tema del respeto a los Derechos Humanos. Se estima que el 33% de los miembros de la Policía Nacional participan al menos en un curso anualmente.

*Promoción y estímulo de buenas prácticas*³⁶. La Ley Orgánica de la Policía Nacional 228 establece promociones en grados y cargos a policías hombres y mujeres que han cumplido con parámetros establecidos en la misma ley.

*La lucha contra la corrupción en cuerpos de seguridad*³⁷. La Policía Nacional, cuenta con la Inspectoría General que incluye «Asuntos Internos», y su función es velar por la conducta, el profesionalismo y la prevención en corrupción interna. Además cuenta con el reglamento de ética, la doctrina policial y el código de conducta, con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones orientadas por la jefatura nacional para el correcto funcionamiento de las distintas estructuras policiales en materia de preventivas e investigativas.

*Realización de investigaciones*³⁸. La especialidad de Asuntos Internos cuenta con normas que establecen procedimientos para el debido proceso en las investigaciones de los funcionarios activos de la institución policial, la que están en estricto apego a la constitución política y al respeto a los derechos humanos.

*Las políticas de seguridad privada*³⁹: La política de seguridad privada se rige por la ley 228 de la Policía Nacional y la ley 510 que contempla el Manual de Vigilancia Civil, encargada del registro y control de un total de 126 empresas de Vigilancia Privadas a Nivel Nacional, en las que se inspeccionan un total de 15,004 guardas

³⁵ Entrevista Comisionado Fernando Borges. Segundo ..; cit.,

³⁶ Entrevista Comisionado Fernando Borges. Segundo ..; cit.,

³⁷ Entrevista Comisionado Fernando Borges. Segundo ..; cit.,

³⁸ Entrevista Comisionado Fernando Borges. Segundo ..; cit.,

³⁹ Entrevista Comisionado Fernando Borges. Segundo ..; cit.,

de seguridad, en 4,217 objetivos y 9,627 armas. El control a estas empresas se ejerce a través de visitas inspecciones a locales, la supervisión aleatoria a objetivos, revisión de los planes de capacitación, acreditación de los guardas, legalidad de las armas; se les revisa expedientes de guardas, se asegura que cumpla en tiempo y forma con la renovación de permisos, pólizas de seguros por daños a terceros.

*La reinserción*⁴⁰: La reinserción se garantiza a través de la Ley de Régimen Penitenciario y Ejecución de Pena en el artículo dos. La población penal participa en distintos programas reeducativos, entre los más relevantes: Instrucción Escolar Primaria y Secundaria, Educación Superior, Capacitación Técnica, Capacitación Formativa con Adultos y Adolescentes, Capacitación en Derechos Humanos, Salud, Deportes, Artística, Trabajo y Religión. El Sistema Penitenciario ha venido modernizándose y profesionalizándose, diseñando y poniendo en práctica líneas políticas que permiten la rehabilitación, readaptación y reinserción social de los privados/as de libertad.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

No existe el derecho a la seguridad ciudadana como un derecho autónomo en la Constitución Política de Nicaragua, sin embargo se deriva del contenido de otros derechos como son: el derecho a la vida, a la propiedad y la integridad, reconocidos en la Constitución Política de Nicaragua.

La Constitución Política de Nicaragua, en su Título IV: Derechos, Deberes y Garantías del Pueblo Nicaragüense, artículo 23 reconoce la Inviolabilidad del Derecho a la vida: El derecho a la vida es inviolable e inherente a la persona humana. En Nicaragua no hay pena de muerte. En el artículo 25 expresa que: Toda persona tiene derecho: a la libertad individual, a su seguridad, al reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica.

En el artículo 36 se reconoce que: toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. Nadie será sometido a tortura, procedimientos, penas, ni tratos crueles, inhumanos o degradantes. La violación de este derecho constituye delito y será penado por la ley.

En el artículo 44 se reconoce el derecho a la propiedad: se garantiza el derecho de propiedad privada de los bienes muebles e inmuebles y de los instrumentos y medios de producción. En virtud de la función social de la propiedad, este derecho está sujeto, por causa de utilidad pública o de interés social, a las limitaciones y obligaciones que en cuanto su ejercicio le imponga las leyes.

El derecho a la verdad como tal no está reconocido como derecho en la Constitución Política de la República de Nicaragua, sin embargo en el artículo 66 de la misma se establece que: Los nicaragüenses tiene derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráfico o por cualquier otro procedimiento de su elección.

⁴⁰ Memoria Oficial Nicaragua del Examen Periódico Universal de Derechos Humanos 2009, p. 5.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

Acceso a la justicia: es un derecho exigible, es un derecho fundamental de las personas y un deber ineludible del Estado como representante de los intereses públicos, en este sentido que en la Constitución de la República de Nicaragua encontramos un amplio catálogo de derechos humanos, destinado a garantizar la dignidad humana en el Estado Social, Democrático, de Derecho y de Justicia. De igual forma las encontramos en la leyes específicas⁴¹ en las que encontramos todo un procedimiento a cumplir con el fin de garantizar el debido proceso a las y los ciudadanos y que éstos a su vez puedan obtener una pronta resolución de parte del tribunal competente; también a nivel internacional, estas garantías las encontramos en los convenios tales como Convención Americana de Derechos Humanos, Declaración Universal de Derechos Humanos, en otras.

*Legitimación*⁴² (de afectados directos o indirectos, de individuos y de grupos): El Sistema de justicia ha pasado por un proceso de reforma que busca consolidar un sistema garantista, en el que se respeten al mismo tiempo los derechos de la víctima, del ofendido y del inculpaado, partiendo de la presunción de inocencia. Con el nuevo Código Procesal Penal se substituyó el sistema inquisitivo por el acusatorio. Este nuevo sistema tiene las características de acusatoria y oralidad que contribuyen a fomentar la transparencia, garantizando a la vez una relación directa entre el juez y las partes y propiciando que los procesos penales sean más ágiles y sencillos.

Nicaragua tiene una legislación penal que incluyen comportamientos novedosos por ejemplo: vinculado al desarrollo tecnológico de la ciencia y la técnica comportamiento vinculado a violencia intrafamiliar.

*Dificultades para garantizar el acceso a la justicia, en relación a la seguridad ciudadana*⁴³:

La adaptación en la implementación de un nuevo Código Penal garantista, después de 110 años de usar un Código Penal con comportamiento perseguible y la cantidad de 290 fiscales en el país con una ocurrencia de delitos de al menos 34,696 causas, limitando la efectividad y oportunidad en el ejercicio garantista de la persecución.

*Especial consideración del proceso penal para garantizar la seguridad ciudadana*⁴⁴: El proceso penal es el instrumento mediante el cual el Estado garantiza dentro del sistema de justicia que alguien que ha violentado la paz social sea agrediendo o lastimando o poniendo en peligro cualquier bien jurídicamente protegido, es llevado ante la autoridad competente para que el ejercicio de castigo se hagan dentro de los cánones constitucional, penal y procesalmente establecidos y eso garantiza tanto para el acusado como para los persecutores un estado de legalidad.

*En relación con los procesos o sistemas de reforma judicial establecidos en los últimos cinco años (2005-2009), en seguridad ciudadana*⁴⁵, Nicaragua logró complementar un proceso de reforma Primero se impulsó la reforma vinculada al Código Procesal Penal, logrando procedimiento garantista, contraponiéndose a la concepción in-

⁴¹ Código Penal de Nicaragua, Código de Procedimiento Civil de Nicaragua, Ley de Carrera Judicial.

⁴² Presentación de la Ministra de Gobernación del Examen Periódico Universal de Derechos Humanos de Nicaragua en Ginebra, Febrero 2010.

⁴³ Entrevista realizada al Doctor Armando Juárez,;

⁴⁴ Entrevista realizada al Doctor Armando Juárez,;

⁴⁵ Entrevista realizada al Doctor Armando Juárez,;

quisidora. Por otro lado se incorporó el sistema de principios de oportunidades que facilita la resolución de conflicto penal mediante la aplicación de mecanismos judicializables como son la mediación dentro o fuera del proceso.

Además se aprobó el nuevo Código Penal en el año 2008, con un catálogo de comportamiento ajustados a los principios normativos de la constitución de Nicaragua⁴⁶.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

El Código Procesal Penal de la República de Nicaragua establece en el artículo 101 con relación al derecho de la víctima lo siguiente: Conocer oportunamente la propuesta de acuerdo mediante el cual el Ministerio Público prescindirá total o parcialmente de la persecución penal y hacer uso de sus derechos en los casos previstos del presente Código; Ser oída e intervenir en las audiencias públicas del proceso, en las que se haga presente y solicite su intervención; Solicitar medidas de protección frente a probables atentados en contra suya o de su familia; Constituirse en el proceso como acusador particular o querellante según proceda, Ofrecer medios o elementos de prueba; Interponer los recursos previstos en el presente Código y Ejercer la acción civil, restitutoria o resarcitoria en la forma prevista por el presente Código.

Constitucionalmente la víctima tiene derecho a intervenir en todo y cualquier instancia investigativa del proceso penal, esto es una reivindicación, porque en la estructura de persecución resaltaba el interés que el procesado ejerciera con propiedad sus derechos y garantías, quedando la víctima al margen de esa circunstancia. La Constitución Política de la República de Nicaragua establece que la víctima es parte del proceso.

En materia de servicios administrativos de atención a las víctimas, el Ministerio Público tiene seis unidades de atención a las víctimas siendo éstas: la Unidad Especializada contra los Delitos de Niñez y Adolescencia; Unidad de Apelación, Casación y Revisión; Unidad Especializada contra los Delitos de la Propiedad Intelectual; Unidad Especializada anticorrupción y contra el crimen organizado; Unidad Especializada contra los Delitos de Violencia de Género y Unidad Especializada contra los Delitos de Atención de Omisión Deliberada de Alimentos. En las seis unidades especializadas se accede de forma personal. Todas tiene como objetivo el de promover soluciones alternas a los conflictos penales en general, poniendo en práctica los principios de oportunidad.

Las atenciones en las diferentes unidades son gratuitas, a través de la relación interinstitucional (Referencia y Contra referencia) Policía Nacional (Comisaria de la Mujer y la Niñez, Ministerio de Salud, Instituto de Medicina Legal, Poder Judicial y Ministerio Público esta última es la que representa a la víctima durante el proceso, cuentan cada uno con un Protocolo de atención a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y sexual.

Policía Nacional desde su área especializada (La Comisaria de la Mujer y Niñez), para atender la violencia hacia la mujer cuenta con una red de Promotoras voluntarias que trabajan desde el territorio en la prevención y detección de la violencia las que realizan acompañamiento a mujer en su denuncia.

⁴⁶ <http://www.asamblea.gob.ni>

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 En relación con la seguridad de las mujeres, en Nicaragua, la tasa por cada 100 mil habitantes de violencia física referida a Mujeres ha disminuido en el período comprendido 2005 a 2009, según estadísticas de la Policía Nacional. La violencia física a mujeres, paso de 362 en el 2005 a 197 en el 2009.

Desde 1992 se ha venido garantizando la aprobación de leyes relacionadas con la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar. El Ministerio de Salud a través del Acuerdo Ministerial 67/1996, reconoce y asume la violencia intrafamiliar y sexual hacia la mujer como un problema de salud pública y orienta a tomar acciones para su atención.

En el Reglamento de la Ley General de Salud⁴⁷, en el artículo 371 establece que son actividades médico legales, las que se realizan en cualquier institución o establecimiento de la salud, para proveer atención por enfermedad o por lesiones, o procedimientos de observación, intervención y análisis de un cadáver en los casos que se pueda derivar responsabilidad penal y o civil, su resultado se expresa en forma de declaraciones, dictámenes, informes, certificados, reportes, emitidos expresamente por el director del establecimiento de salud, dirigido a las autoridades judiciales o a los funcionarios de los organismo competentes. Para los casos de violencia intrafamiliar, se deben implementar las normas y procedimientos establecidos para tales fines.

A su vez, el Reglamento de Ley General de Salud, en el artículo 375 mandata que es obligación del director y equipo de dirección del establecimiento de salud, de los médicos y el personal correspondiente, emitir certificación de reconocimiento o examen de lesiones físicas y/o psicológicas producto de violencia intrafamiliar, estableciendo el tipo y gravedad de las lesiones, a solicitud de las autoridades pertinentes.

En la Ley Especial para el Control de Armas y Regulación de las Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otras Materiales Relacionaos⁴⁸, garantiza la seguridad en el tema de violencia familiar y violencia a la mujer pareja, en su artículo 15, donde se niega la adquisición, tenencia o portación de armas de fuego a: las personas que hubiesen sido condenadas por medio de sentencia ejecutoriada por delitos contra el orden público, la seguridad del Estado, actos de terrorismo, narcotráfico, delitos de violencia intrafamiliar, trata de personas y delitos sexuales.

La Policía Nacional cuenta con 38 delegaciones de la Comisaría de la Mujer y Niñez a nivel nacional, donde se da atención a las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual en todas sus expresiones. De 2005 al 2009, se crearon 12 delegaciones y cuenta con 1,350 promotoras.

El nuevo Código Penal de la República de Nicaragua (CP)⁴⁹, quedó establecida la violencia intrafamiliar, como una figura jurídica y delito específico, punible desde dos hasta 13 años.

En el (CP) se establecen medidas de protección de urgencia para la víctima entre estas: abandono inmediato del hogar del imputado o acusado; prohibir o restringir la presencia de la persona denunciada en la casa de habitación de la ofendida u ofendido dentro de un radio mínimo de ciento cincuenta metros; ordenar

⁴⁷ Decreto 001/2003

⁴⁸ Ley 510/2004.

⁴⁹ Ley 406/2008

la reintegración de la persona ofendida al hogar del que fue sacada con violencia o intimidación; prohibir o limitar la presencia de la persona denunciada al lugar del trabajo de la persona ofendida u ofendido dentro de un radio mínimo de ciento cincuenta metros; ordenar el examen bio-psico-social a los menores de edad involucrados en hechos de violencia doméstica o intrafamiliar y brindarles su debida atención; entre otras⁵⁰.

En relación con la situación general de las mujeres inmigrantes, la Policía Nacional cuenta con un Departamento Especializado para la Mujer y la Niñez, que brinda atención psicosocial, especializada y preventiva a las víctimas de trata de personas y explotación sexual. Así mismo elaboró un mapeo de las rutas utilizadas para la trata de personas.

A través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General Consular se dio atención a víctimas de trata de personas en el año 2007, a 13 de los consulados de Nicaragua en: Guatemala, El Salvador, Costa Rica y México. El 2008 a seis de los consulados de: Guatemala, El Salvador, Costa Rica, México, Panamá y Francia. En el 2009, a 30 de los consulados de: Guatemala y El Salvador⁵¹.

Indicadores 2005-2009 por cada 100 mil habitantes:

Tasa de homicidios de mujeres: En el 2005 dos; en el 2006, tres; en el 2007, dos; en el 2008, tres y en el 2009, tres.

Tasa de violencia física, (a mujeres, lesionadas). En el 2005, 362 mujeres lesionadas, en el 2007, 342; en el 2006, 33, en el 2008, 315 y en el 2009, 197⁵².

Tasa de violencia sexual. En el 2005, 68; en el 2006, 79; en el 2007, 86; en el 2008, 84; en el 2009, 72⁵³.

Tasa de violencia psicológica. En el 2005, 29; en el 2006, 45; en el 2007, 288; en el 2008, 208; 2009, seis⁵⁴.

7.2 En relación con la seguridad de los Jóvenes, no se ha cerrado ningún Centro Escolar por motivos de inseguridad ciudadana. Se ejecutan planes integrales por centros de estudios, articulando prevención policial, social y estatal⁵⁵.

Y, en concreto, en su situación general como víctimas⁵⁶:

Victimas hombres por grupo etéreo: En el 2009 se registró un total de 287 víctimas. De este 12 menores de 13 años; cinco entre 13 y 14 años; 39 entre 15 y 17 años, y 231 entre 18 y 25 años.

Victimas mujeres por grupo etéreo: En el 2009 se registró un total de 43; 15 menores de 13 años; cuatro entre 13 y 14 años; seis entre 15 y 17 años, y ocho entre 18 y 25 años.

Situación general de los/las Jóvenes como victimarios⁵⁷ por grupo etéreo.

Victimarios hombres: En el 2009 se registró un total de 23,701 victimarios; 2,751 menores entre 15 y 7 años y 20,950 entre 18 y 25 años.

⁵⁰ Art. 111 CP.

⁵¹ MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES. Informe sobre quehacer institucional DGC.

⁵² POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA. *Sistema de Información...*;cit.;

⁵³ POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA. *Sistema de Información...*;cit.;

⁵⁴ MINISTERIO PÚBLICO, *Departamento de Planificación y Estadísticas*. 2010.

⁵⁵ Entrevista Comisionado Fernando Borges. Segundo .; cit.,

⁵⁶ POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA. *Sistema de Información...*;cit.;

⁵⁷ POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA. *Sistema de Información...*;cit.;

Victimarias mujeres: En el 2009 se registró un total de 896 victimarios; 100 entre 15 y 17 años y 796 entre 18 y 25 años.

En materia de sistemas de Responsabilidad Penal y de Prevención juvenil del delito⁵⁸, la «Dirección de Asuntos Juveniles» de la Policía Nacional, en coordinación con el MINED aplican el programa DARE («Educación para la Resistencia contra el Abuso y Uso de las Drogas y Violencia⁵⁹»), con el fin de coadyuvar a la juventud a tomar decisiones saludables para sus vidas. Otro es el «Programa Segundo Paso», en las escuelas de primaria y secundaria. Busca detectar posibles comportamientos violentos en la niñez, brindando habilidades sociales para el manejo adecuado de sus emociones, evitando desde temprana edad la violencia en futuros jóvenes y adolescentes.

Cuentan también con un plan de prevención con el objetivo de atender grupos juveniles en los diferentes barrios de la capital para reinsertarlos a la vida socialmente. A nivel general, la labor preventiva de la Policía Nacional, utiliza un enfoque ecológico, toma en cuenta diversos factores inherentes al individuo, donde se pueden detectar riesgo: individuales, comunitarios, relacionales y sociales.

Indicadores 2005-2009⁶⁰:

*Tasa de homicidios 2005-2009 de niños, niñas (0 a 9 años)*⁶¹: En el 2005 se registró una tasa de homicidios de 0.2 en niños y 0.1 en niñas; en el 2006, 0.3 en niños y 0.1 en niñas; en el 2007 fue de 0.1 en niños y 0.1 en niñas; en el 2008 0.2 en niños y 0.0 en niñas; en el 2009, 0.2 en niños y 0.3 en niñas.

*Tasa de homicidios 2005-2009 de niños, niñas (10 a 14 años)*⁶²: En el 2005 se registró una tasa de homicidios de 0.1 en niños y 0.0 en niñas; en el 2006, 0.1 en niños y 0.1 en niñas; en el 2007, 0.2 en niños y 0.0 en niñas; en el 2008, 0.2 en niños y 0.0 en niñas; en el 2009, 0.1 en niños y 0.1 en niñas.

*Tasa de homicidios 2005-2009 de adolescentes hombres y mujeres (15 a 19 años)*⁶³: En el 2005 se registró una tasa de homicidios de 1.1 en adolescentes hombres y 0.1 en adolescentes mujeres; en el 2006, 0.5 en adolescentes hombres y 0.1 en adolescentes mujeres; en el 2007, 0.6 en adolescentes hombres y 0.1 en adolescentes mujeres; en el 2008, 0.6, en adolescentes hombres y 0.0 en adolescentes mujeres; en el 2009, 0.7 en adolescentes hombres y 0.1 en adolescentes mujeres.

*Tasa de homicidios 2005-2009 de Jóvenes hombres y mujeres (20 a 24 años)*⁶⁴: En el 2005 se registró una tasa de homicidios del 4.2 en jóvenes hombres y 0.3 en jóvenes mujeres; en el 2006, 4.3 en jóvenes hombres y 0.4 en jóvenes mujeres; en el 2007, 4.1 en jóvenes hombres y 0.4 en jóvenes mujeres; en el 2008, 4.2 en jóvenes hombres y 0.4 en jóvenes mujeres; en el 2009, 4.0 en jóvenes hombres y 0.3 en jóvenes mujeres.

7.3 El Departamento de Planificación y Estadísticas del Ministerio Públicos, no tiene información sobre grupos étnicos y diversidad sexual, dado que la Institución persigue conductas o acciones que violenten bienes protegidos en la política criminal del Estado.

⁵⁸ POLICÍA NACIONAL. Revista Juvenil «La Prevención es primero». 1/ 2009.

⁵⁹ Por sus siglas en inglés.

⁶⁰ La tasa calculada por edades se establece de acuerdo a los rangos de población presentados por el Instituto Nicaragüense Información y Desarrollo (INIDE).

⁶¹ POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA. Sistema de Información...;cit.;

⁶² POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA. Sistema de Información...;cit.;

⁶³ POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA. Sistema de Información...;cit.;

⁶⁴ POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA. Sistema de Información...;cit.;

8. FUENTES EN INTERNET

Asamblea Nacional

[http:// www.asamblea.gob.ni](http://www.asamblea.gob.ni)

Presidencia de la República del Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional

<http://www.presidencia.gob.ni>

Ministerio de Relaciones Exteriores

<http://www.canceilleria.gob.ni>

Policía Nacional

<http://www.policia.gob.ni>

Ejército de Nicaragua

http://www.ejercito.mil.ni/fn_b.html

12. PANAMÁ*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El preámbulo de la Constitución Política de Panamá consigna como fin supremo el fortalecimiento de la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional.

Igualmente, nuestra Carta Magna consagra en el artículo 17, que las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Asimismo, el artículo 310 dispone que para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policía necesarios, con mandos y escalafón separados.

En relación al Sistema Penitenciario, la Ley Fundamental establece, que este se fundamenta en el principio de seguridad, rehabilitación y defensa social. También prevé la capacitación de los detenidos en oficios que les permitan reincorporarse

* **Abreviaturas:** CCPDH= Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos; COONAPIP= Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas; DIJ= Dirección de Investigación Judicial; DRP= Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional; FUDESPA= Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá; GO= Gaceta Oficial; LOPN= Ley 18/1997 Orgánica de la Policía Nacional; LRPA= Ley 40/99 del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia; MIDES= Ministerio de Desarrollo Social; OPVG= Observatorio Panameño de Violencia de Género; OIT= Organización Internacional del Trabajo; OIM= Organización Internacional para los Migrantes; OSEGI= Oficina de Seguridad Integral; SENAFRONT= Servicio Nacional de Fronteras; SENAN= Servicio Nacional Aeronaval; SNM= Servicio Nacional de Migración; SPI= Servicio de Protección Institucional.

útilmente a la sociedad y un régimen especial de custodia, protección y educación para los detenidos menores de edad. (Artículo 28)

A nivel de instrumentos internacionales, la temática de Seguridad Ciudadana no ha sido claramente definida; sin embargo, existen documentos relacionados, que han sido ratificados por Panamá, tales como el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica; el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, complementaria de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA); el Protocolo de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales; Declaración sobre Eliminación de la Violencia contra la Mujer; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicarla Violencia contra la Mujer (Belem Do Para); el Acuerdo sede entre el gobierno de la República de Panamá y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Carta de Organizaciones de los Estados Americanos (OEA); Declaración sobre Seguridad en las Américas; Carta de Seguridad Andina; Pacto de Bogotá sobre Soluciones Pacíficas.

En este orden, se debe hacer mención a los aportes recogidos en informes de organismos internacionales, como el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de 2009, que presenta un conjunto de recomendaciones y conclusiones con miras a lograr diseñar, coordinar y ejecutar una Política Pública en esta materia; y el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2020, elaborado por el Programa para las Naciones Unidas (PNUD).

Por otra parte, en el plano nacional mediante Resolución de Gabinete 34/2000 (G.O. 24083 de 27 de junio de 2000) se establecen los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad, documento, en el que es desarrollado el concepto de seguridad integral, desde su carácter multidimensional, diferenciado, armónico, democrática y multilateral; además de desarrollar los conceptos de seguridad humana, tal como lo concibe el PNUD, y de protección ciudadana democrática.

La doctrina de la seguridad humana, se adopta como componente del desarrollo humano sostenible, que coloca a la persona y a las comunidades de base, con sus correspondientes oportunidades e inalienables derechos, como el punto de referencia inequívoco de la responsabilidad y finalidad de la seguridad integral.

Posteriormente, en el 2006, se dictan los Lineamientos Generales para una Política Criminológica del Estado Panameño, contenidos en el Decreto Ejecutivo 260/2006, aprobados según las recomendaciones de la Comisión de Estado por la Justicia¹.

Los principios rectores en que se basan dichos lineamientos son la prevención, seguridad ciudadana, derechos humanos, justicia social, desarrollo humano sostenible, participación ciudadana, y educación para una cultura de paz.

Se consigna que para alcanzar el principio de Seguridad Ciudadana, se hace referencia a fortalecer los mecanismos de control social en la seguridad humana; desarrollar acciones convincentes y duraderas en materia de seguridad humana;

¹ La Comisión de Estado por la Justicia fue convocada en marzo de 2005, para reestructurar y modernizar la Administración de Justicia; integrada por representantes del Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo, Órgano Judicial, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Colegio Nacional de Abogados, Alianza Ciudadana Pro Justicia, Comité Ecuménico, como observador con derecho a voz.

definir claramente la política de Estado en materia de seguridad humana; fomentar la cultura de paz para disminuir la espiral de violencia; mejorar el acceso a los servicios básicos de subsistencia ciudadana.

Los instrumentos legales antes citados no definen específicamente, que debe entenderse como Seguridad Ciudadana²; no obstante, la Constitución Política permite identificar sus elementos constitutivos al consignar la responsabilidad de las autoridades de la República, para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Por su parte, materia penal el artículo 4 de la Ley 40/99, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia (LRPA), modificada por la Ley 32/2010, define que la finalidad de la defensa de la sociedad y la seguridad ciudadana, «consisten en la imposición y el cumplimiento de una sanción a quienes se les compruebe responsabilidad en la comisión de violaciones a la ley penal.»

Asimismo, en lo concerniente a Contrataciones Públicas., el Decreto Ejecutivo 366/2006, reglamentario de la Ley 22/2006, dispone que no es necesario la celebración de acto de selección de contratista para aquellos contratos que estén relacionados con la seguridad ciudadana y del Estado y los considerados de urgente interés local o beneficio social.

Vale la pena resaltar en este trabajo, los esfuerzos posteriores generados dentro de espacios de diálogo social, cuya finalidad ha sido la adopción de una legislación acorde con la realidad nacional y la ejecución de los principios de seguridad ciudadana ya existentes. Tales iniciativas son las siguientes:

— Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, proceso convocado por el Gobierno Nacional en 2006, en el cual participaron 16 sectores representativos de la sociedad, como los partidos políticos, organizaciones gremiales representativas de los trabajadores, empresarios y miembros de la sociedad civil, en más de 173 reuniones, con el propósito de actualizar los objetivos y metas nacionales del desarrollo del país, producto de los aportes que generaría la ampliación del Canal de Panamá.

El documento final fue presentado el 29 de octubre de 2007. En la mesa de Modernización Institucional, eje de Seguridad Ciudadana, se dispuso «Adoptar la Política Criminológica del Estado avalada por el Pacto de Estado por la Justicia como parte de la Política integral de Seguridad pública, incluyendo en la misma, aspectos específicos en materia de violencia de género.

A consecuencia de este proceso, fue emitida la Ley 20/2008, que aprueba mecanismos de verificaciones y seguimiento de los Acuerdos y las metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo.³

² En Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, de la CIDH, se distingue entre seguridad ciudadana como derecho y como política pública. La primera acepción abarca «aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes.» La otra, «los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades para alcanzar un objetivo determinado, contribuyendo a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad.»

³ Se crea el Consejo de Concertación Nacional para el Desarrollo, como instancia nacional público-privada de participación ciudadana en materia de consulta, verificación, recomendación y propuesta sobre el cumplimiento transparente de los acuerdos y metas establecidos en el proceso de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

— En el 2008, Propuesta de Política Pública de la Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá (FUDESPA), con el tema central de «Seguridad Pública y Ciudadana», conformada por un grupo de expertos en temas de seguridad.

Se contempla la coordinación y el seguimiento al fortalecimiento de los planes y acciones de seguridad pública, con la asignación de recursos para contribuir a la prevención de conductas no ilícitas y la persecución de las mismas, lo que se dice que permite la salvaguarda, la integridad de los derechos de las personas, así como la preservar la libertad, el orden público y la convivencia pacífica de los ciudadanos (Mesa de Seguridad Pública y Ciudadana, eje sobre Seguridad Pública y Cuerpos Policiales).

— Propuesta (Borrador) de Política de Seguridad Ciudadana, presentada por el Ministerio de Gobierno y Justicia, en junio de 2008. El objetivo general es poner en funcionamiento un Sistema de Seguridad Ciudadana Integral con capacidad institucional para implementar acciones de prevención e intervención frente a hechos violentos y delictivos y para garantizar los derechos humanos de las personas que habitan en el territorio nacional, en el marco del fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho.

— Propuesta de Ley que adopta Política Criminológica y crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana de la República de Panamá, presentado por Alianza Ciudadana Pro Justicia, en el 2009.

— Plan de Seguridad Ciudadana de Panamá, elaborado por la Alianza Pro Justicia, enero de 2010. Se toma en cuenta lo analizado y debatidos en la Comisión de Estado por la Justicia y otros espacios de diálogo nacional, además de otras medidas adoptadas por algunos países de la región de cara a fortalecer el gobierno de la seguridad.

Se expone que esta debe basarse en los principios rectores de prevención, seguridad ciudadana, respeto a los derechos humanos, justicia social, desarrollo humano sostenible, participación ciudadana, y educación para una cultura de paz.

— Las acciones emprendidas por la sociedad civil denominadas «Cruzada por la Paz Y «Gran Alianza por la Seguridad» conformada por organizaciones de la sociedad civil con el propósito de hacer llamado de atención a las autoridades para que continúen tomando las medidas necesarias a fin de que se frene el incremento de la violencia que se registra en el país y en la que la Defensoría del Pueblo ha servido de observadora e incidiendo para que la Seguridad Ciudadana sea abordada desde una perspectiva de Política Pública y sea Agenda de Estado.

1.2 Las principales instituciones con competencia en la materia de seguridad ciudadana en el país, son el Ministerio de Seguridad Pública, el Órgano Judicial y el Ministerio Público.

El Ministerio de Seguridad Pública, recientemente creado mediante la Ley 15/2010, entró en funciones el 15 de junio del mismo año. Se encuentra adscrito al Órgano Ejecutivo.

El propósito de la instauración del Ministerio de Seguridad Pública, en conjunto con el Ministerio de Gobierno, fue separar las funciones dirigidas al orden público y seguridad pública, centralizadas hasta ese entonces en el Ministerio de Gobierno y Justicia, el cual era sub-dividido en los Vice-ministerios de Gobierno y Justicia y Seguridad Pública.⁴

⁴ Adopta una de las propuestas de reforma de elevar a ministerio el Vice-ministerio de Seguridad Pública.

La función del Ministerio de Seguridad Pública es mantener y defender la soberanía nacional, velar por la seguridad, la tranquilidad y el orden público en el país, así como proteger la vida, honra y bienes de los nacionales y los extranjeros que están bajo su jurisdicción. A efectos de cumplir con estas funciones, el Ministerio está facultado para coordinar los servicios de seguridad pública, así como la actividad de los organismos de información e inteligencia de los estamentos que integren el Ministerio para los efectos de la seguridad pública del país, en coordinación permanente con el Consejo de Seguridad Nacional; promover políticas y acciones de protección y seguridad de quienes se encuentren en el territorio nacional; formular y regular las políticas para la prevención e investigación científica de la delincuencia, que afectan de modo cuantitativo o cualitativo a la comunidad.

La estructura organizativa del Ministerio comprende siete niveles, presidida por un Nivel Político Directivo, a cargo del Ministro de Seguridad Pública, un nivel Coordinador; un nivel Asesor; un nivel Fiscalizador; un nivel Auxiliar de Apoyo; un nivel Técnico, conformado por la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, la Dirección del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) y un nivel Operativo, integrado por los servicios de seguridad pública de la Policía Nacional, el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN), el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), el Servicio Nacional de Migración (SNM).

En el nivel técnico del Ministerio, la Dirección Institucional de Asuntos de Seguridad, establecida desde 1992, tiene la función de coordinar y supervisar las funciones, programas operativos y procedimientos que desarrollan los distintos servicios de seguridad pública, con relación a las políticas establecidas sobre la materia.

La Oficina de Seguridad Integral (OSEGI) creada mediante Decreto Ejecutivo 441/2006, la cual tiene entre sus funciones la coordinación y administración del Programa de Seguridad Integral (PROSI), financiado por el Banco de Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo objetivo general es contribuir a mejorar la convivencia y seguridad ciudadana en los municipios de mayor incidencia de la violencia, mediante acciones estratégicas, integrales, interinstitucionales y participativas de prevención de la violencia juvenil.

Los objetivos específicos son mejorar la capacidad de gestión de las instituciones nacionales y locales involucradas en el programa para planificar y responder eficientemente a su papel institucional en materia de Seguridad Ciudadana y disminuir el índice de participación de jóvenes de 12 a 19 años.

Otra dependencia, es la Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC), encargada de recolectar, procesar, analizar la información delictiva del país, en forma concordante con la política de seguridad ciudadana del Estado y con los planes estratégicos de las instituciones y de los operadores de justicia. (Decreto Ejecutivo 471/2007)

En la estructura del SIEC, funciona el Observatorio de la Violencia y Crimen, el cual da seguimiento a las condiciones de violencia generalizada en el país y suministrar la información recopilada para la toma de decisiones.

Es necesario mencionar, el Instituto de Estudios Interdisciplinarios, creado mediante Ley 15/2007, cuyo ámbito se dirige a la rehabilitación y resocialización de los adolescentes en situación de conflicto con la ley.

Por último, sobre la labor ministerial, se observa que al Ministerio de Gobierno, que se le asigna la función de la administración del Sistema Penitenciario y asegurar la rehabilitación de los detenidos sometidos a la custodia del Estado; así como ad-

ministrar los centros de cumplimiento y resocialización de menores de edad infractores.

Otro ente principal en materia de seguridad, se encuentra en el Órgano Judicial, constituido por la Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores, Juzgados de circuito y Juzgados municipales, cuya función es la administración de justicia. (Artículos 202 y 206 de la Constitución Política).

El Ministerio Público, es otra de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, la cual es autónoma en sus funciones y presupuesto, no pertenece a ninguno de los órganos del Estado; sus miembros gozan de las mismas prerrogativas que gozan los integrantes del Órgano Judicial.

El Ministerio Público está integrado por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la ley (Artículo 219 de la Constitución).

La Constitución le da atribución para perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales, a través del ejercicio de acciones derivadas de ellos, ante los juzgados y tribunales que actúe (220.4 de la Constitución).

El artículo 347 del Código Judicial que desarrolla el texto constitucional, señala que el Ministerio Público debe perseguir e investigar los delitos ejerciendo las acciones derivadas de ellos, ante los juzgados y tribunales que actúe.

En relación con los principales cuerpos de seguridad ciudadana, en los ámbitos nacional, regional y municipal, la Fuerza Pública, la cual funge como el principal cuerpo para brindar Seguridad Ciudadana, y que posee competencia a nivel nacional. Se encuentra integrada por la Policía Nacional, el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN) y el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT).

Las principales características de los estamentos de seguridad pública comprenden su naturaleza permanente; que sus funciones se desarrollan de acuerdo a las normas constitucionales, legales, y reglamentarias, con el objeto fundamental de preservar la vida y la integridad física de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado; al igual que son de naturaleza civil; su jefe máximo es el Presidente de la República, quien ejerce su autoridad directamente o por conducto del Ministro; y cada uno se regula por sus propias leyes orgánicas.

Respecto a la Policía Nacional, la Ley 18/1997, Orgánica de la Policía Nacional (LOPN), señala entre sus funciones, velar por la seguridad ciudadana; el superior jerárquico inmediato es el Ministerio de Seguridad Pública; es un cuerpo armado, permanente y de naturaleza civil.

La Dirección General de la Policía Nacional, está a cargo de un civil, el cual es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República con la participación del Ministro del ramo (modificación artículo 41 de LOPN, mediante Decreto Ley 5/2008).

El SENAN fue creado mediante el Decreto Ley 7/2008, su especialidad es proteger el espacio aéreo y marítimo, las aguas navegables, la plataforma continental y las aguas fluviales y lacustres de la República.

El SENAFRONT surge por virtud del Decreto Ley 8/2008, y su especialidad es proteger las fronteras terrestres y fluviales, del territorio nacional.

Por otra parte, debemos indicar que igualmente, el Servicio Nacional de Migración (SNM) forma parte del Ministerio de Seguridad Pública, y es el encargado de función pública de seguridad, administrativa, supervisión, control y aplicación de las políticas migratorias que dicte el Órgano Ejecutivo. (Decreto Ley 3/2008, Decretos Ejecutivos 804/2009, 40/2009, 320/2008)

De igual forma, a nivel de los regímenes provinciales y municipales del país existen competencias y atribuciones por las autoridades de policía que en su accionar brindan seguridad a la población.

Para una mayor comprensión debemos indicar, que el territorio nacional se divide en nueve provincias y cinco comarcas indígenas; en cada provincia hay un Gobernador, que representa al Órgano Ejecutivo; las provincias se dividen en distritos, en cada uno de los cuales la autoridad es ejercida por el Alcalde (Artículos 252, 241 de la Constitución, Ley 2/1987)

El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito, y las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República (Artículos 232 y 234; Ley 106/1973, modificada Ley 52/1984)

En cuanto a los Corregimientos, la autoridad de policía descansa en los Corregidores, además de las funciones que cumplen e los Jueces de Policía Nocturnos.

En la actualidad no existen comisiones parlamentarias u otros órganos que aborden con especificidad la temática de la Seguridad Ciudadanas salvo la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional de Diputados, por la naturaleza de sus responsabilidades y funciones.

Datos estadísticos: La tasa de policías por 100,000 habitantes en el 2006 fue de 5.12, según datos de goethals; en diciembre de 2007, el número total de efectivos policiales era de 17,113, de los cuales 15,468 corresponden a la Policía Nacional y 1,645 a la Policía Técnica Judicial (actualmente Dirección de Investigación Judicial), lo que corresponde a 463 policías por 100,000 habitantes, de acuerdo a datos recabados para informe del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH). Por otra parte, el total de habitantes por cada Policía era de 195. Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010 de Informe PNUD.

En lo referente a la seguridad privada, el número de efectivos en el 2008 era de 12,000 y el número total de Policías de 17,113, de acuerdo a información brindada por el Ministerio de Gobierno y Justicia (hoy Ministerio de Seguridad Pública) para el citado informe. (Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina 2009-2010)

Para el 2008 había 88 empresas de seguridad privada registradas (Decretos 21 y 22 de 1992)

El Plan Estratégico de Gobierno, indica que en la actualidad el número de policías efectivos en las calles es de 2,400.

1.3 En relación a la seguridad subjetiva, en el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, confeccionado por el PNUD, se señala que el 63% de los panameños perciben la inseguridad como una amenaza muy grave para el bienestar del futuro.

También se recogen porcentajes de las personas que sienten algo inseguras o muy inseguras 28% mujeres y 26% hombres; personas que creen que los niveles de violencia son altos en la ciudad o pueblo en que viven, 25% mujeres y 24% hombres; Personas que creen que el nivel de delincuencia actual representa una amenaza para el bienestar del país 65% mujeres y 61% hombres. (Cuadro 5.1 Percepciones de inseguridad para mujeres y hombres (Porcentaje)

Además el informe, refleja que el 40% de los panameños confía poco en la labor policial y el 18% no confía nada. Otro 33% percibe que los agentes del orden público están involucrados en la delincuencia y el 15% afirma que estos no los protegen.

En materia de inseguridad objetiva, la tasa de delitos por 100,000 habitantes, en el 2008 fue de 1,911.2 y en el 2009 fue de 2,020.3, según datos proporcionados por el SIEC.

La tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes, en el 2006 fue de 11.1; en el 2007 fue de 13.3; en el 2008 fue 19.3; en el 2009 fue de 23.7.

Según el Informe Anual 2007 del SIEC, el 65.1% del total de homicidios se cometen con arma de fuego; en tanto, que cifras reportadas al Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), indican las víctimas de homicidio y delitos contra la vida, 91.89% son hombres y 7.88% mujeres.

En el 2008 se registraron 519 homicidios por arma de fuego, lo que representa el 79.4%. (Informe de Criminalidad 2008 SIEC, para el OCAVI)

Datos publicados por el Diario El Siglo, señalan que en los primeros cinco meses del 2010 se cometieron 336 homicidios.⁵

De éstos homicidios un total de 40 (11%) de las víctimas fueron menores de edad (uno de 13 años, dos de 14 años, cuatro de 15 años, 10 de 16 años y 21 de 17 años), 38 fueron varones y dos mujeres.

De los 40 crímenes contra menores, 33 se ejecutaron con arma de fuego, tres con arma blanca, tres estrangulamiento, un ahogado.

Los homicidios cometidos en mayo de 2010, ascendieron a 76 casos, de los cuales 62 se cometieron con arma de fuego, lo que corresponde a un porcentaje del 81.57%.

Con base a estadísticas del SIEC, la tasa por tipo de delito por cada 100,00 habitantes:

Tasa de robo: en el 2008 fue de 49,8 y en el 2009 fue de 54,1

Tasa de suicidio: en el 2008 fue 0.6 y en el 2009 fue de 1.1

Tasa de hurto: en el 2008 fue de 359.3 y en el 2009 fue de 403.2

Tasa de estafa: en el 2008 fue de 46.8 y en el 2009 fue de 46.0

Tasa de suicidio: en el 2008 fue de 2.9 y en el 2009 fue de 1.8

Tasa por violación carnal: en el 2008 fue de 21.0 y en el 2009 23.4

En lo referente a indicadores de criminalidad organizada, la tasa de robos de vehículos en el 2008 fue de 0.9 y en el 2009 fue de 2.2; la tasa de hurtos de vehículos en el 2008 fue de 27.2 y en el 2009 26.8; la tasa de sumarias de drogas en el 2008 fue de 9.6 y en el 2009 fue 14.8.

En relación a la cantidad de droga incautada en kilogramos, en el 2007 fue 6,209.93 de marihuana y 19,417.01 de cocaína; en el 2008, de marihuana 2,737.51 y de cocaína 45,617.44; en el 2009, de marihuana 1,770 y de cocaína 52,306.83. (Fuente: SIEC)

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 El Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado. (Artículo 175 de la Constitución)

⁵ La publicación elaborada con la información que los periodistas del diario recaban de coberturas a crímenes; recopilación de testimonio y datos suministrados por los encargados de las investigaciones preliminares.

El Presidente de la República es el jefe de todos los servicios de policía; y éstos, como agentes de la autoridad, estarán subordinados al poder civil, en razón de lo cual están obligados a acatar las órdenes que emitan las autoridades nacionales, provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones. (Artículo 310 de la Constitución)

El Consejo de Seguridad Nacional es el organismo consultivo y asesor del Presidente de la República en materia de seguridad pública y defensa nacional (Decreto Ejecutivo 263/2010). Su función coordinar con las demás instituciones públicas y organismos de seguridad civil, para que éstas elaboren las estadísticas que sirvan de información para la base de datos a utilizar en el desarrollo de los planes de seguridad; evaluar los programas de cooperación internacional en materia de seguridad, información e inteligencia (Artículos 5, 7, 8).

El Servicio de Protección Institucional (SPI) es una dependencia de la Fuerza Pública, adscrita al Ministerio de la Presidencia, cuyo Jefe máximo es el Presidente de la República. (Decreto Ley 2/99, modificado mediante Decreto Ley 6/2008, Decreto Ley 2/2006, Decreto Ejecutivo 88/2001)

La misión de este organismo es garantizar la preservación del orden constitucional, salvaguardar la vida y honra del Presidente de la República, los Ex Presidentes de la República y los Ex Vice Presidentes encargados de la Presidencia de la República; así como coadyuvar al mantenimiento del orden público interno, la paz y la seguridad ciudadana. Se establecen entre los fines del Servicio de Protección Institucional (SPI), coadyuvar con las demás dependencias de la Fuerza Pública, a proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentren bajo la jurisdicción del Estado, conservar el orden público, así como prevenir y reprimir las faltas y los hechos delictivos que ocurran en el territorio.

2.2 La LOPN señala las funciones de la Policía Nacional, garantizar la paz y la seguridad ciudadana (art. 2); proteger la vida, honra y bienes de quienes se encuentran bajo la jurisdicción panameña (art. 3); auxiliar y proteger a las personas y sus bienes; prevenir y reprimir la comisión de hechos delictivos, perseguir y capturar a los transgresores de la ley; actuar de oficio, con diligencia, prontitud y eficiencia, ante flagrantes infracciones de la ley (art. 2, 4, 7 y 9).

Mediante Decreto Ejecutivo 398/2009, se reforma uno de los postulados que rige el ejercicio de la profesión policial, al consignar y reconocer que el lema «Proteger y Servir», simboliza el espíritu y el valor fundamental que debe regir al miembro de la Policía Nacional, cuyo deber es el de proteger la vida y honra de sus conciudadanos y servir al Estado y a la ciudadanía en general.

La Constitución señala que los servicios de Policía no serán deliberantes y prohíbe a sus miembros hacer manifestaciones o declaraciones políticas en forma individual o colectiva; intervenir en la política partidista, salvo la emisión del voto. (Artículo 311)

Igualmente, en la Policía Nacional funcionan unidades de trabajo dedicadas al diseño y ejecución de programas preventivos, así como unidades especialidades en áreas como lo es la Policía de Niñez y Adolescencia.

Entre los programas desarrollados, se tiene el Programa de Vecinos Vigilantes, de carácter preventivo y comunitario, llevado bajo la orientación y coordinación de la Policía Nacional, con el fin de crear una cultura de Seguridad Ciudadana.

Sus objetivos, se circunscriben en mejorar las relaciones humanas entre los vecinos, lograr una mejor interacción entre la policía y el ciudadano en su comunidad,

prevenir el delito en la comunidad, minimizando o erradicando las incidencias delincuenciales en las áreas residenciales, integrar a todos los miembros de la familia a la actividad vecinal.

La metodología utilizada en este programa, se extendió a las áreas comerciales, de donde surge el programa Comercios Vigilantes el cual funciona con la participación activa de los propietarios de locales, trabajadores, y clientes, en un sector comercial. También, en Transportistas Vigilantes que opera en el sector transporte, basado principalmente en la transmisión de información de índole delictiva.

Otro programa es DARE, originado en Los Ángeles, California, en 1983, y dirigido a los niños para dotarlos de las habilidades necesarias para evitar involucrarse en drogas, pandillas y vicios.

También, se tiene el programa Jóvenes contra el delito, que ayuda a los jóvenes a participar de forma directa en la prevención del delito, formar líderes juveniles con el fin de involucrarlos en la prevención del delito, por medio del reconocimiento y explotación de sus habilidades. Es necesario cumplir con una serie de requisitos.

Otro aspecto importante, es la regulación del uso de la fuerza, para lo cual el artículo 17 de la LOPN dispone que el Estado hará uso de la fuerza, siempre que sea necesario, en beneficio de todos los habitantes, para preservar el estado de derecho, mantener el orden público y la paz social, prevenir y reprimir los delitos y, en general, para salvaguardar al derecho su característica esencial de ordenamiento coercitivo.

Además, se prevé tres niveles de fuerza autorizados a los miembros de la Policía Nacional, que son: a) la fuerza física o psicológica, que es la acción que se ejerce contra una persona, para obligarla a realizar o no, actos legítimos que no hubiera efectuado de no mediar ésta; b) la fuerza no letal, la que correctamente aplicada no debe lesiones corporales graves o la muerte de la persona a quien se aplique; c) la fuerza letal, la que puede causar la muerte, lesiones corporales graves o crear riesgo razonable de poder causar, contra quien se aplique, lesiones corporales gravísimas o la muerte. (Artículo 20).

Adicionalmente, la Policía Nacional tiene asignadas funciones investigativas a través de la Dirección de Investigación Judicial (DIJ), la cual le fue adscrita mediante la Ley 69/07, la cual dispone que la misma actúa como cuerpo auxiliar del Ministerio Público y del Órgano Judicial, con funciones exclusivas de investigación judicial. (Resuelto 093-R-49 de 2008, del MINGOB, Reglamento Interno de la DIJ). Dicha Ley también adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público.

Resulta pertinente destacar algunos datos estadísticos vinculados a la función de la Policía. Por ejemplo, la percepción ciudadana sobre la Policía, fue evaluada de la siguiente manera: Protege a la gente 45%; está involucrada en la delincuencia 33%; la no protege, no está involucrada con la delincuencia o, no protege a la gente ni está involucrada con la delincuencia 15% (Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina 2009-2010).

Según reporte del SIEC, Informe de Criminalidad 2008, en OCAVI, para dicha fecha, se dieron 5 homicidios por acción policial y 6 por abuso de autoridad (en general).

2.3 El ordenamiento panameño no contempla otros cuerpos de seguridad, adicionales a los antes comentados; como tampoco se cuenta con un ejército.

Por disposición constitucional 310, la República de Panamá no tendrá ejército. Aunado a esto, la norma establece el mandato que, todos los panameños están

obligados a tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad territorial del estado.

Conforme al artículo 312 de la Constitución Política del país, sólo el Gobierno podrá poseer armas y elementos de guerra.

Para la fabricación y exportación de éstas se requerirá permiso previo del Ejecutivo. La Ley definirá las armas que no deban considerarse como de guerra y reglamentará su importación, la fabricación y uso.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

En este apartado se resaltarán los aspectos concernientes al desarrollo de la seguridad ciudadana contemplados en los planes y programas con relevancia en la incidencia nacional.

El Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, consta de una estrategia económica y una social, en las cuales se conjugan las metas consensuadas en el marco del Diálogo para la Concertación Nacional con sus propios compromisos electorales.

Dentro de la estrategia social, eje de inclusión social, se aprecian medidas preventivas para la seguridad ciudadana, dirigidas a formular una política nacional de convivencia y Seguridad Ciudadana con énfasis en la integración social de los jóvenes y sus familias, el mejoramiento del espacio urbano para la convivencia, y el fortalecimiento de los servicios de justicia.

El eje de Incremento de la Seguridad Ciudadana, se basa en establecer un Plan Nacional de Seguridad enfocado en las principales amenazas como lo son el narcotráfico, el crimen violento, la corrupción, el pandillerismo.

Se aprecian, entre las acciones propuestas, la acción preventiva del delito, por medio de la implementación de programas que atiendan a las conductas antisociales de mayor incidencia en la sociedad, coordinándose con las diversas instancias públicas y privadas que participan en la prevención del delito.

Los programas se fundamentan principalmente en la creación de una Política Pública para combatir la criminalidad a nivel de Estado, que consiste en proponer directrices político-criminales que coordinen las acciones del Estado en la materia, privilegiando la preservación del orden, tranquilidad y seguridad ciudadana.

Algunos de ellos son:

— Programa Barrio Seguro, por medio de acciones para modificar el ambiente físico de barrios en los que se concentra el crimen y la violencia, para volverlos más seguros. Esto incluye la instalación de iluminación vial, remover cercas que ocultan la acción criminal y rehabilitación y recuperación de espacios públicos comunitarios. Se hace la observación que este programa debe ser complementado con actividades de prevención social y de policía comunitaria.

— Aumentar el número de policías efectivos «en la calle» de 2,400 a 5,000, para reforzar el pie de fuerza en las calles y avenidas en los lugares donde que presentan mayor índice de criminalidad. También se proyecta reforzar las cinco instituciones líderes de inteligencia e investigación para combatir el crimen organizado, y la policía comunitaria. El plazo del programa será de tres años.

— Policía Comunitaria, con el objetivo de acercar a la policía y a los ciudadanos, con la finalidad que se reporten mayor número de delitos que ayuden a bajar los niveles de criminalidad. Se generan lazos de confianza y colaboración con las comunidades, aumentando el número de reportes de crímenes y reduciendo los abusos policiales.

También se desarrollan, las acciones correctivas de la criminalidad, que estriban en el diseño y operación de medidas y estrategias multidisciplinarias encaminadas a la atención del fenómeno criminológico, privilegiando la prevención como modelo ideal de control de la criminalidad.

Estas acciones se concretarán a través de la instalación de 11 estaciones aeronavales, cinco a lo largo de las costas del Pacífico y seis en el Atlántico, con el objetivo de establecer presencia estratégica e interrumpir el flujo masivo de drogas y su comercio. El monto programado de inversiones al quinquenio 2010-2014 para el Servicio Aeronaval es de B/.28.0 millones.

Establecer un «escudo ciudadano» con retenes alrededor de Panamá, Colón y Chiriquí, para bloquear el tránsito de drogas y otros actos ilícitos.

La creación de un Centro de Análisis de Información, que centralice y analice la información procedente de los estamentos de seguridad, que serán utilizadas estratégicamente para la planificación operativa.

— Formular una Política de reinserción social del delincuente, consistente en el mejoramiento de la atención del reo, respetando los derechos humanos y atendiendo de manera integral las problemáticas en las que se encuentran, sobre todo la atención de la salud mental. Prevé la elaboración de programas que los ayuden a ser productivos durante el tiempo de su condena, así como, salir con una actitud positiva y de confianza que les permita concursar por una plaza en el mercado laboral.

— Programa Mejoramiento de la Seguridad Ciudadana en Panamá, proyecto conjunto de ONU, septiembre 2009-2012.

El objetivo general del programa es alcanzar una mayor capacidad instalada en Panamá para la gestión de la Seguridad Ciudadana con un enfoque integral basado en la prevención de la violencia y el delito.

Las tres grandes líneas de intervención del programa, son (i) la prevención social de la violencia y el delito; (ii) el desarrollo de capacidades institucionales y (iii) la producción de conocimiento que apoye la creación de políticas públicas.

El documento que contempla este programa plantea, que además del alto nivel de centralización de Panamá y la ausencia de una política nacional en materia de Seguridad Ciudadana con un enfoque integral, urge la necesidad de poner en marcha acciones de sensibilización y capacitación para (i) crear masa crítica y apoyar el enfoque de la temática haciendo énfasis en las intervenciones y autonomía a nivel local y (ii) desarrollar capacidades nacionales y locales para resolver conflictos sociales con un enfoque basado en derechos humanos que fortalezcan la coordinación interinstitucional, la participación de la sociedad civil organizada y mejoren la articulación entre las esferas nacional y local.

En ese sentido es menester que el Estado panameño ha adoptado recientes medidas para reforzar la Seguridad Ciudadana, entre ellas:

— Sistema Pele-Police, equipo tecnológico utilizado a finales de 2009, que permite acceder a una base de datos de la Policía Nacional, que incluye los oficios de captura, conducción y citaciones emitidos por las autoridades judiciales y administrativas del país. Además, se ha incluido la boletas de tránsito.

— Ley 14/2010, que permite exigir el Certificado de Información de Antecedentes Personales en solicitudes de trabajo, lo que anteriormente no era necesario; Decreto Ejecutivo 467/2010, que dispone controles de seguridad en las motocicletas y triciclos;

— Suscripción de Convenio entre el Ministerio de Gobierno y Justicia (actualmente Ministerio de Seguridad Pública) y el Tribunal Electoral, para implementar el Registro Biométrico de Seguridad Nacional en las entidades del Estado, que

consiste en obtener, a través de las huellas dactilares de las personas que ingresen y salgan del país, la identidad y el pasado policial de estas mismas. Se prevé el funcionamiento del sistema a partir de agosto del presente año.

— Ley 32/2010, que reforma disposiciones procesales y adopta otras medidas para facilitar la acción del Estado contra el delito. Una de éstas medidas se dirige a la responsabilidad civil y penal de las casas de empeño por recibir objetos en prenda sin que el cliente declare que el mismo es de su propiedad. Dicha responsabilidad es ante los terceros propietarios que reivindiquen las prendas empeñadas sin su consentimiento o de manera dolosa.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

Como hemos expresado en el presente estudio, la Seguridad Ciudadana como un derecho humano no es definida propiamente tal en la Constitución Política de la República de Panamá, al igual que ocurre en el Derecho Internacional, sin embargo, fundados en el artículo 17 que establece la obligación del Estado en la protección de la población en general podemos afirmar que es exigible para todo ciudadano que SE encuentre en suelo patrio.

No obstante, en jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido abordada y analizada la Seguridad Ciudadana. Así, en Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, fechado de 5 de febrero de 2007, se accedió a la suspensión provisional del acto administrativo impugnado, por considerar que «el acto censurado podría ocasionar un grave perjuicio a la seguridad ciudadana, debido a que se ha ordenado paralizar la demolición de una obra ruinoso, que se encuentra sobre el cauce de un río en el que hay tránsito regular de botes y varios tipos de embarcaciones.»

Se prevén además las acciones ejercidas por la violación de derechos fundamentales, como lo es la acción de habeas corpus por privación de libertad arbitraria; la acción de amparo de garantías constitucionales, ante orden de autoridad competente contraria del ordenamiento jurídico.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

Dentro de las garantías judiciales, la Constitución dispone que nadie podrá ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

Sigue indicando, que nadie puede ser detenido más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente y desde ese momento tiene derecho a la asistencia por un abogado (art. 21 y 22)

Asimismo consagra, que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.

El Código Penal establece que nadie podrá ser sancionado sino por tribunal competente en virtud de proceso legal previo, seguido de acuerdo a las formalidades legales vigentes.

Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas. (Artículo 18).

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

La Ley 31/1998, de Protección a las Víctimas, la cual a la fecha no ha sido reglamentada, dispone en el artículo 2 los derechos de las víctimas: recibir atención médica; intervención sin mayores formalidades, como querellante en el proceso para exigir responsabilidad penal del imputado y obtener la indemnización civil por daños y perjuicios derivados del delito; protección de las autoridades públicas por actos atentatorios de su integridad personal y la de su familia, por cooperación brindada o cuando el juez o funcionario de instrucción decida fianza de excarcelación o medida cautelar personal sustitutiva de la detención preventiva a favor del imputado; ser informado sobre el curso del proceso; ser oída por el juez, cuando éste deba decidir sobre la solicitud de archivo del expediente presentada por el Ministerio Público, la suspensión condicional del proceso penal, la suspensión condicional de la ejecución de la pena o del reemplazo de penas cortas de privación de libertad condicional a favor del sancionado.

También la devolución rápida de los bienes de su propiedad o de su legítima posesión decomisados como medio de prueba durante el proceso penal, cuando ya no sean necesarios en éste; recibir patrocinio jurídico gratuito del Estado para coadyuvar con el Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal y para obtener la reparación del daño derivado del delito, que no cuenten con suficientes medios económicos.

Entre los organismos que prestan servicios a las víctimas, el Centro de Atención a las Víctimas, adscrito a la DIJ, integrado por profesionales de la medicina, trabajadores sociales y abogados, para orientar a las víctimas de delitos conforme la condición requiera.

El Centro de Estadísticas Judiciales, del Órgano Judicial, registró las víctimas de homicidio con casos resueltos en los tribunales superiores de justicia penal del Órgano Judicial, según sexo de la víctima, por tipo de edad: años 2000-2006, un total de 1,009, de los cuales 110 corresponden al sexo femenino y 899 al masculino; 8 a menores de edad y 1,001 a mayores de edad.

Por medio de la Ley 31/1998, se reformó el artículo 1986 del Código Judicial, a fin de reconocer la responsabilidad civil derivada del delito para la restitución de la cosa y la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por el hecho punible, contra el autor o partícipe y, en su caso, contra el civilmente responsable. En este último caso, la acción penal podrá instaurarse en el proceso penal o por la vía civil. La acción civil dentro del proceso sólo podrá intentarla la víctima del delito que se haya constituido en querellante, en las condiciones previstas por la ley. (Artículo 1986 del Código Judicial)

También se preceptúa que ni el delito ni la extinción de la acción penal perjudican la acción civil de la víctima, para pedir la restitución de la cosa e indemnización de los daños y perjuicios sufridos.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 En materia de seguridad de las mujeres, la Ley 38/2001, sobre violencia doméstica, la define como el patrón de conducta en el cual se emplea la fuerza física o la violencia sexual o psicológica, la intimidación o la persecución contra una persona por parte de su cónyuge, ex cónyuge, familiares, parientes con quien cohabita o haya cohabitado, viva o haya vivido bajo el mismo techo o sostenga o haya sostenido una relación legalmente reconocida, o con quien se haya procreado un hijo o hija como mínimo, para causarle daño físico a su persona o a la persona de otro para causarle daño emocional. (Artículo 2)

La violencia en la familia y en la mujer ha alcanzado niveles alarmantes, unido a la situación de violencia en general, lo que se aprecia en los medios de comunicación a diario.

El Observatorio Panameño contra la Violencia de Género (OPVG), coordinado por la Institución, entiende por muertes violentas de mujeres, aquellas que se dan en el marco de la violencia social y/o de género, es decir, asesinatos, femicidios y suicidios; éstos últimos son acopiados sobre la base de que muchas de estas muertes pueden ser por decisión de la mujer de escapar de violencia reiterada.

Según datos recabados de los medios de comunicación, por el OPVG, en Panamá, durante el 2009, se registraron 80 muertes violentas de mujeres. En enero se registró el porcentaje más alto para este caso.

En lo que ha transcurrido de 2010, se han dado un total de 45 muertes violentas de mujeres, de las cuales 31 corresponden a femicidios; 10 no los son y 3 de éstas no cuentan con información suficiente para considerarlas como tal.

Se ha observado, que durante los fines de semana se registra un gran número de muertes violentas de mujeres, con un 55.1% de las mismas, seguido del jueves con 15% y del martes con un 10%.

El Centro de Estadísticas Judiciales, del Órgano Judicial reportó 5,679 procesos de violencia doméstica contra mujeres, en juzgados de circuito, municipales y municipales mixtos, ramo penal, en el 2008. (Cifras preliminares. Corresponden al 75% de la información)

La tasa por mil habitantes, de diligencias por violencia doméstica reportada por el SIEC, en el 2007 de 16.9 (14,282 casos); en el 2008 de 25.1 (21,644 casos).

De igual fuente, se registraron un total de 12 homicidios por violencia doméstica en el 2008, de los cuales 11 víctimas, fueron mujeres y un hombre. El SIEC reportó que del total de 654 homicidios ocurridos en el 2008, 52 fueron de mujeres.

La tasa por mil habitantes de incidentes policivos, para violencia doméstica en el 2008, 194.3 y en el 2009 fue de 151,9.

Otras dependencias con competencia en el tema de mujer, la Dirección Nacional de Mujeres del MIDES; el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), el cual coordina y ejecuta la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres conforme a sus objetivos, atribuciones y funciones.

7.2 La problemática que atraviesan los jóvenes se refleja en la deserción escolar, en la influencia que ejerce la violencia en su desenvolvimiento, tanto en el plano familiar como social, que los convierten en víctimas del delito como victimarios.

Esto se refleja en la estadística del SIEC de incidentes registrados en Panamá, según edad del sospechoso, en el 2009, uno de menor de 15 años; dos entre 18 y 21 años; 4 entre 22 y 25 años; 14 entre 26 y 35 años; 4 entre 36 y 45 años; uno entre 56 y 65 años y 22 mayores de 65 años.

De igual forma, constan datos estadísticos, que las víctimas van desde los 12 a los 17 años, vinculado al aumento de las pandillas.

En el 2008, tres incidentes con menores de 15 años; dos entre 18 y 21 años; 12 entre 22 y 25 años; 25 entre 26 y 35; dos entre 56 y 65 y dos de mayores de 65. Para el 2007, dos de menores de 15 años; dos entre 15 y 17 años; tres entre 22 y 25 años; 10 entre 26 y 35 años; dos mayores de 65 años.

La Ley 40/99 modificada en el presente año mediante Ley 32/2010, establece el régimen especial de responsabilidad penal del adolescente (LRPA), la cual indica que el mismo tiene en su conjunto tres finalidades primordiales, la educación del individuo en los principios de la Justicia; la defensa de la sociedad y la seguridad ciudadana; y la resocialización de los infractores.

La responsabilidad penal del menor de edad es de 12 años en adelante, lo cual obedece a una reforma mediante Ley 6/2010, ya que anteriormente alcanzaba a los 14 años.⁶

La Ley 32/2010, prevé que la detención preventiva tendrá un plazo máximo de nueve meses improrrogables, salvo que se trate de delito doloso, caso que se mantendrá hasta la conclusión del proceso.⁷

El sistema contiene dos clases de sanciones, para los delitos menores, se aplican las sanciones socio-educativas, que consisten en la amonestación, la participación obligatoria en programas de asistencias, la prestación de servicios a la comunidad y la recuperación de daños a las víctimas. Para los delitos graves, corresponde la sanción de privación de libertad, las que se sub-clasifican en régimen de semi-libertad, el menor de edad infractor permanece en un centro de cumplimiento durante el tiempo que no tiene la obligación de asistir a la escuela o lugar de trabajo; y la prisión en un centro de cumplimiento.

Otra normativa vinculada, la Ley 48/2004, que tipifica los delitos de pandillismo y de posesión y comercio de armas prohibidas. Se establece la pena de prisión de uno a tres años, cuando tres o más personas se asocien o constituyan pandillas con el propósito de cometer delitos; se distinguen como características, el uso de símbolos personales o colectivos de identificación de sus miembros.

En el marco del Plan Estratégico de Gobierno, fue creado el Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia Juvenil (Decreto Ejecutivo 551/2010), de carácter permanente con la finalidad de presentar estrategias y acciones sustentadas en la política nacional de convivencia y Seguridad Ciudadana, cuyo énfasis es la inclusión social de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, mediante el mejoramiento de su entorno, garantía de seguridad y justicia social.

El Programa adscrito al Ministerio de la Presidencia, está estructurado en cuatro niveles, político, asesor, coordinador y operativo, integrados respectivamente, por el Ministro de la Presidencia; la Secretaría de Asuntos Sociales; la Dirección Ejecutiva del Programa; instituciones y sectores en el ámbito nacional y local, que conformen parte de la Red Interinstitucional e Intersectorial de Servicios.

El Programa tiene como objetivo fundamental contribuir a la prevención de la violencia y delincuencia juvenil a través de estrategias y acciones sustentadas en

⁶ La LRPA ha sido reformada mediante las Leyes 32/2010; 6/2010; 15/2007; 48/2005; 46/2003, principalmente, para aumentar las penas y reducir la edad de la responsabilidad del menor de edad.

⁷ Anteriormente, el menor de edad podía optar a un plazo de seis a nueve meses para la conclusión del expediente.

la política nacional y seguridad ciudadana, cuyo énfasis es la inclusión social de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, mediante el mejoramiento de su entorno, garantía de seguridad y justicia social.

— Indicadores 2005-2009: La tasa del delito de maltrato de niños, niñas o adolescentes en el 2009 fue de 0,003, registrándose un incidente; en el 2008 se registraron 2, tasa 0,006 (dos incidentes), de acuerdo a información del SIEC (Cuadro 631-15).

El Centro de Estadísticas Judiciales, del Órgano Judicial reportó que en el 2008, ingresaron 452 procesos de maltrato al menor en los juzgados de circuito, municipales y municipales mixtos, ramo penal, y 750 procesos de delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes.⁸

7.3 El artículo 19 de la Constitución prohíbe los privilegios o la discriminación por razón de raza, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Este mandato constitucional se desarrolla, a través de la Ley 16/2002, que regula el derecho de admisión en los establecimientos públicos y dicta medidas para evitar la discriminación, la cual tiene entre sus objetivos, adoptar las medidas necesarias para que los distintos grupos de la sociedad, como los pueblos indígenas, afro-descendientes y sectores excluidos, gocen de los derechos enunciados por la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

Por medio de la misma, se crea la Comisión Nacional contra la Discriminación para analizar la aplicación por parte de la República de Panamá de la Convención, y recomendar al Órgano Ejecutivo propuestas que permitan incorporar a la agenda del Estado el derecho a la no discriminación.

Dicha Comisión está integrada por el Defensor del Pueblo de la República de Panamá, quien la preside y convoca a sus reuniones; el Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos de la Asamblea Nacional; el Presidente de la Asociación de Propietarios de Bares y Discotecas de la República de Panamá, el Ministro de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia; tres representantes de organizaciones no gubernamentales que tengan como finalidad promover la no discriminación en el país; un representante del Órgano Judicial; un representante de los pueblos indígenas; un representante de la etnia negra.

Con relación a la población indígena, en la República de Panamá existen siete pueblos indígenas, cinco de los cuales están organizados por comarcas, con sus respectivas leyes orgánicas.

Estas son la Comarca Kuna Yala organizada por la Ley 16/1953, Ley 99/1998, Decreto Ejecutivo 89/1983; Comarca Embera Wounaan por la Ley 22/1983, Decreto Ejecutivo 84/1999; Comarca Kuna de Madungandí, Ley 24/1996, Decreto Ejecutivo 228/1998; Comarca Ngabe-Bugle por la Ley 10/1997, Decreto Ejecutivo 194/1999; Comarca Kuna de Wargandí, por la Ley 34/2000.

El Congreso Indígena es la autoridad máxima en la comarca, es un organismo de expresión y decisión; si bien existe la figura del Gobernador, funge como representante del Órgano Ejecutivo ante el Congreso.

En la resolución de conflictos prevalece el ordenamiento, correspondiente a sus costumbres, y en caso de no encontrarse solución en su derecho, la autoridad judicial debe tomar en cuenta el mismo. Esta obligación proviene del artículo 8 del

⁸ Cifras preliminares que corresponden al 75% de la información.

Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, adoptado por la OIT en 1957, y aprobado por Panamá en 1971.

Sobre los indicadores de denuncias recibidas en los órganos competentes, no existen registros específicos.

7.4 Panamá no cuenta con una legislación que proteja a la diversidad sexual, a fin de evitar el trato discriminatorio en el ámbito laboral, económico y social, y permita su pleno desarrollo en tales campos.

La Asamblea Nacional ha recibido propuestas de Anteproyectos de Ley, basados en incluir como tipo antidiscriminatorio la orientación sexual o identidad de género, o también por identidad lésbica, bisexual, transgénero o transexual.

La ausencia de esta legislación puede ser motivo que estas personas hayan recibido maltratos de otras personas en la calle o abusos policiales al momento de ser detenidas, sin que haya consecuencias por estas actuaciones. No obstante, esta situación en pocas ocasiones es denunciada formalmente, ante la DRP, organismo competente de la Policía, por temor a represalias o censura de la sociedad.

8. FUENTES EN INTERNET

Defensoría del Pueblo de la República de Panamá

www.defensoria.gob.pa;

Presidencia de la República de Panamá

www.presidencia.gob.pa (contacto con instituciones públicas);

Ministerio de Gobierno

www.mingob.gob.pa;

Policía Nacional de Panamá

www.policia.gob.pa;

Gaceta Oficial

www.gacetaoficial.gob.pa;

Órgano Judicial de Panamá

www.organojudicial.gob.pa;

Ministerio Público

www.ministeriopublico.gob.pa

13. PARAGUAY*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El 1 de diciembre de 1991 los ciudadanos paraguayos eligieron en comicios a 180 miembros que conformaron la Convención Nacional Constituyente, quien elaboró, sancionó y promulgó el 20 de junio de 1992 la Constitución Nacional de la República del Paraguay (CN) vigente en la actualidad.

La CN carece de un apartado que regule de forma exclusiva cuestiones referentes a la seguridad ciudadana. El Capítulo 2 del Título II, «De la libertad», en su artículo 9: «De la libertad y de la seguridad de las personas» contempla lo siguiente: toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad. Aquí «seguridad» contenida en este Título, más bien va referida a la garantía de los ciudadanos de no ser privados de su libertad sin justa causa.

Además de éste, existen otros artículos contenidos en el texto constitucional que aunque no abordan la cuestión de seguridad ciudadana de un modo directo tienen gran relación con ella. Principalmente, el Capítulo 1 del Título I, en su artículo 4º, «Del derecho a la vida», manda que el derecho a la vida sea inherente a la persona humana. Garantiza su protección en general, desde la concepción. Además establece la protección por parte del Estado en la integridad física y psíquica de las personas. En el Capítulo 2 del Título II: «Del objeto de las penas», establece que el objeto de estas, además de la readaptación de los condenados, es la protección de la sociedad (art. 20). Es importante también mencionar el artículo 45 del mismo Título: «De los derechos y garantías no enunciados» en donde menciona que la

* **Abreviaturas:** C.A.S.V.I.= centros de atención de seguridad vecinal integrado; CDN= Convención de los derechos del niño; CN= Constitución Nacional de la República del Paraguay; CODEHUPY= Coordinadora Derechos Humanos de Paraguay; CSJ= Corte Suprema de Justicia; OEA= Organización de Estados Americanos; SAVIF= Servicio de Atención a Víctimas de Violencia Familiar; SEDAMUR= Servicio de Apoyo a la Mujer; SENAD= Secretaría Nacional Antidrogas.

enunciación de derechos y garantías contenidos en la Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no figuren expresamente en ella.

Según la CN, la Policía Nacional es el organismo de fuerza pública responsable del custodio de la seguridad interna de la Nación otorgándole la misión de preservar el orden público y la seguridad de las personas y entidades y sus bienes (art. 175).

El Estado paraguayo ha ratificado normativas internacionales que guardan relación, de manera directa o indirecta, con la seguridad ciudadana:

Convención Americana sobre Derechos Humanos («Pacto de San José de Costa Rica»). Firmada y ratificada por ley N° 1/89 el 24 de agosto de 1989, aceptando la República, por primera vez, la jurisdicción de un Tribunal Internacional de Derechos Humanos.

Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1948). Firmada por el Paraguay el 11 de diciembre de 1948, ratificada el 3 de octubre de 2001.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966). Esta normativa no está firmada por el Estado paraguayo sin embargo éste se encuentra adherido a ella por Ley 4/92 del 9 de abril de 1992.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966). Esta normativa no está firmada por el Estado paraguayo sin embargo este se encuentra adherido a ella por Ley 5/92 del 9 de abril de 1992.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966). Se encuentra en vigor en Paraguay por Ley 400 del 26 de agosto de 1994. Adhesión: 10 de enero de 1995.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. (Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984). Firmada por el Paraguay el 23 de octubre de 1989. Ley 69/89. Ratificada el 12 de marzo de 1990.

Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas. (Belem do Pará). Firmada por el Estado paraguayo el 8 de noviembre de 1995. Ley 933. Ratificada el 26 de noviembre de 1996.

Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura. (Cartagena). Firmada por el Paraguay el 25 de octubre de 1989. Ley 56/90. Ratificada el 9 de marzo de 1990.

Carta de la OEA y sus modificaciones. Firmada por el Estado paraguayo el 30 de abril de 1948. Ratificada el 3 de mayo de 1950.

La legislación nacional utiliza el concepto de «seguridad interna» referida a la expresión «seguridad ciudadana». El Estado rige el sistema de defensa nacional y el de seguridad interna incluyendo ambos en una sola normativa:

Ley 1337/97 de Defensa Nacional y Seguridad Interna: En su Título II trata la cuestión de seguridad interna. «El presente Título II establece las bases jurídicas orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, ejecución y control tendientes a salvaguardar la seguridad interna. La seguridad interna es competencia exclusiva del Estado» (art. 36). Es esta la ley estructurante del sistema de seguridad interna (para el Estado, contenida en ella el de seguridad ciudadana) por la que quedan definidos los fines y organización de la seguridad interna del país, instituciones competentes y su composición, Policía Nacional

y los dispositivos para la complementación por parte de otros organismos del Estado.

Esta normativa define a la seguridad interna como «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.» (art. 37)

Ley Orgánica 222/93, del 25 de junio, de la Policía Nacional. Esta ley establece la organización, funciones, atribuciones y fines del cuerpo de fuerza pública encargado del resguardo de la seguridad de los ciudadanos, por mandato constitucional.

1.2 El Ministerio del Interior es el organismo estatal con funciones extensas, ellas abarcan desde el complejo tema de la seguridad ciudadana hasta la institucionalidad de las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo. Esto implica la articulación de políticas públicas, a nivel de gobierno central y con los gobiernos departamentales y municipales, siendo además, nexo entre los mismos y el Ejecutivo.

En cuanto a la organización del ente, son titulares de dicha cartera del Estado el Ministro del Interior, el Viceministro de Seguridad Interna y el Viceministro de Asuntos Políticos.

El Decreto 21917/2003 del Poder Ejecutivo establece que es función del Ministerio del Interior «la elaboración, implementación y aplicación de políticas que permitan alcanzar un nivel óptimo de institucionalidad del Estado». En ese sentido, a este Ministerio se lo responsabiliza de dos políticas públicas en concreto: seguridad y gobernabilidad democrática. *Seguridad*: es la misión del Estado, dispuesta a salvaguardar la vida y la convivencia de las personas en su territorio, con la atención de varios aspectos interdependientes centrados en los derechos humanos. *Gobernabilidad Democrática*: es la capacidad de formular e implementar políticas públicas, con amplia participación y legitimidad ciudadana, por parte del Gobierno.

El Viceministerio de Seguridad Interna es la dependencia del Ministerio del Interior estrechamente relacionada con la tarea de la protección y promoción y políticas sobre seguridad ciudadana; está conformada además de su titular por la Policía Nacional, la Dirección de Inteligencia, la Dirección de Participación Ciudadana y la Dirección de Políticas de Seguridad Ciudadana.

La Seguridad es responsabilidad del Viceministerio de Seguridad y la Policía Nacional, que cuentan con el 85% del total del Presupuesto asignado al Ministerio y aproximadamente el 97% de los funcionarios.

El Ministerio Público representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones. Lo ejercen el Fiscal General del Estado y los Agentes Fiscales, en la forma determinada por la ley. (Art. 266 C.N.).

Representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales para velar por el respeto y las garantías constitucionales; promueve la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos, y de los derechos de los pueblos indígenas, y ejerce la acción penal en los casos en que para iniciarla o proseguirla no fuese necesaria instancia de parte. (Ley N° 1562/00, Orgánica del Ministerio Público, Título I, Art. 1)

El Ministerio Público está compuesto por el Fiscal General del Estado, titula y jefe del mencionado organismo, responsable de su administración y correcto funcionamiento, ejerce todas las funciones que la C.N. y las leyes atribuyen al Ministerio Público, por su mismo medio o a través de las instituciones establecidas en la norma. Su autoridad se extiende a todo el territorio nacional.

Las Fiscalías Adjuntas tienen un rango inmediatamente inferior al del Fiscal General del Estado. Cada Fiscalía Adjunta, ejerce las funciones correspondientes en todo el territorio nacional, directamente o a través de las fiscalías. Existen secciones especializadas en una materia, que dependen directamente del Fiscal Adjunto o del Fiscal General del Estado. Las secciones están a cargo de un agente fiscal.

En razón de que algunos hechos punibles tienen extremada complejidad y requieren mayor cantidad de insumos presupuestarios que los ordinarios para su investigación, es que el Ministerio Público ha creado estas unidades fiscales especializadas para atenderlos. De esa manera, se pretende un trabajo eficaz y que la sociedad se sienta plenamente representada. Si bien todas las unidades, y el Ministerio Público en sí llevan la tarea de la protección a la sociedad y sus intereses, algunas reparticiones ligadas de forma más estrecha con relación a la seguridad ciudadana son:

Unidad Especializada de delitos contra la libertad de las personas — (Antisecuestro). Tras el advenimiento de uno de los delitos más atentatorios contra los derechos humanos, como es la privación ilegítima de libertad con fines extorsivos (Secuestro) que se implantó con gran fuerza en nuestro país en el año 2004, el Ministerio Público creó la Unidad Especializada de Delitos contra la Libertad de las Personas o Unidad Antisecuestro. La misma está integrada por agentes fiscales instruidos por técnicos extranjeros. El Ministerio Público, en su rol de representante de la sociedad y como investigador de los hechos punibles, se vio obligado a ampliar su infraestructura en cuanto a recursos humanos y técnicos, ya que en la mayoría de los casos, las personas vinculadas a estos hechos como sospechosas, provienen de organizaciones sumamente entrenadas para estos objetivos.

Unidad Especializada en hechos punibles contra los derechos humanos. El Ministerio Público, no puede estar ajeno a la trascendencia de los derechos humanos consagrados constitucionalmente, por lo que ha adoptado una política institucional que torna eficaz la persecución de los delitos que los afectan. Ello ha exigido la conformación de una unidad especializada para realizar la tarea de investigación y, en consecuencia, ejercer la acusación pública en delitos contra los Derechos Humanos ante los órganos jurisdiccionales del Estado. La competencia exclusiva para delitos contra los Derechos Humanos, corresponde a los siguientes Hechos Punibles tipificados y sancionados por el Código Penal: Toma de rehenes, Lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas, Coacción con respecto a declaraciones, Tortura, Ejecución penal contra inocentes, Genocidio, Crímenes de guerra, entre otros.

En especial, los principales cuerpos de seguridad ciudadana, en el ámbito nacional son el Ministerio del Interior a través del Viceministerio de Seguridad Interna y la Policía Nacional, sin embargo, además, cabe mencionar la participación ciudadana a través de agrupaciones organizadas con fines de control más puntuales tanto a nivel regional como municipal:

La Dirección de Participación Ciudadana y Descentralización es una dependencia de la Dirección General del Área Social de la Municipalidad de Asunción. Sus objetivos son impulsar, fortalecer y supervisar las actividades orientadas a la participación de la ciudadanía (asuncena) en términos individuales y comunitarios a fin de intervenir activamente en la construcción de la sociedad a través de: fortalecimiento de los centros municipales, promoción de organizaciones ciudadanas, fortalecimiento de programas especiales orientados a los ciudadanos con capacidades diferentes y adultos mayores, la creación, desarrollo y fortalecimiento de organizaciones comunitarias, comisiones vecinales y servicios sociales de solidaridad.

La *Dirección de Participación y Seguridad Ciudadana del Viceministerio de Seguridad Interna* actúa como organización coordinadora a nivel regional para la inclusión de la comunidad organizada en los planes y programas de seguridad ciudadana y pública, su misión es promover la participación activa y responsable de la propia comunidad mediante la búsqueda y aplicación de soluciones consensuales de disputas y conflictos, favoreciendo conductas de respeto de los derechos de las personas y comprometiendo un rol preventivo (información, difusión, orientación), conciliador (acuerdos, mediaciones entre las partes). De este modo volver activa y decisiva la participación comunitaria a favor de la seguridad ciudadana y la prevención de delitos. En cuanto a acciones concretas, esta Dirección se encarga de la conformación de Direcciones de Participación Ciudadana en las Gobernaciones y Municipalidades, de la constitución de consejos de seguridad barriales, en Juntas Departamentales y en Juntas Municipales.

Fuentes de la Policía Nacional señalan que la cantidad de efectivos es insuficiente para brindar una cobertura eficaz a la población, así como también los recursos que necesitan para cumplir con efectividad su misión de lucha contra el crimen.

La cantidad de efectivos que militan en las filas de la Policía Nacional no da abasto en relación con el alto índice de criminalidad existente en el país. Si la estadística manejada por la institución encargada de vigilar el orden interno se la confronta con la población estimada del país, se puede concluir que en el Paraguay a cada agente de Policía corresponde resguardar la seguridad de 338 personas.

Son 18.327 efectivos que conforman la fuerza de élite de la Policía Nacional destinados a velar por la integridad física de 6.200.000 habitantes con que cuenta Paraguay, considerado el octavo país con mayor índice de criminalidad en América Latina.

Las regiones en las que se agudiza esta situación son las del interior del país, como Concepción, San Pedro, Ciudad del Este. Por ejemplo, la cantidad de efectivos policiales en el departamento de San Pedro está por debajo del 50% de lo ideal. Son cerca de 358.177 habitantes y su seguridad está en manos de 340 policías; pero de este número se debe restar otros 25 que prestan servicios en los bancos, Gobernación, peajes, fiscalías y juzgados. La institución policial en este departamento posee unas 70 dependencias entre comisarías, subcomisarías y puestos policiales. Para este servicio posee actualmente 11 patrulleras, 6 se encuentran con inconvenientes mecánicos y por falta rubros no se pueden reparar. Además de las camionetas, disponen de una treintena de motocicletas.

Los problemas con que las instituciones policiales tropiezan en estas zonas conflictivas del interior del país, a más de la necesidad de contar con mayor cantidad de medios de movilidad y personales, son la falta de recursos.

Además, la implicancia en hechos delictivos de los agentes del orden público desorienta a la población y pierden la confianza, a tal punto que, por ejemplo, en el distrito de Lima (Departamento de San Pedro) unánimemente expresan la preferencia por los militares.

Otro ejemplo se da en el primer departamento del Paraguay (Departamento de Concepción), la ciudad de Horqueta cuenta con cerca de 180.000 habitantes, para los cuales están destinados en total 579 policías, entre oficiales y suboficiales. En Concepción, la capital del departamento, se encuentra la Jefatura de la Policía, que cuenta con tres rodados y una treintena de uniformados. De aquí se desprenden 21 comisarías en todo el departamento; de las cuales, solo 11 tienen una patrullera. En general, el primer departamento tiene normalmente unos 400 policías realizando permanentes recorridos en las diferentes ciudades; es decir, en sus jurisdicciones.

Los 579 no pueden ser contados en su totalidad, atendiendo a que no todos trabajan al mismo tiempo, ya que un grupo tiene días libres de vacaciones, además de esto, los jefes de las comisarías y sus asistentes no salen a las calles ya que realizan trabajos de oficina en el local policial.

En lo que se refiere a la capital del país, corresponde un policía para cada 202 habitantes de Asunción, tomando como parámetro sólo la cantidad de habitantes de la capital del Paraguay, según datos de la Dirección de Estadística, Encuesta y Censos; sin ser registradas la cantidad de personas que diariamente ingresan a esta ciudad para trabajar, estudiar, comprar, pasear o realizar otros tipos de actividades porque no existen estadísticas aproximadas de estos movimientos. En la capital existen alrededor de 2.575 agentes del orden; de los cuales 1.900, entre oficiales y suboficiales, están destinados en las 22 comisarías del área Metropolitana. La mayoría de ellos; es decir, más del 80% se encuentra en las calles, por ello son denominados de orden y seguridad; el resto supuestamente cumplen tareas administrativas. A estos debemos sumarles los 450 agentes de la Policía Urbana, creada años atrás, quienes son los encargados de brindar seguridad y auxilio a los que transitan por el microcentro de Asunción y alrededores. Además de los policías del Sistema 911. Estos conforman una dotación de 225 uniformados, quienes tienen la tarea más específica de acudir al llamado de la población en forma más directa y por ende más rápida, situación que en muchas ocasiones no es cumplida a cabalidad. Haciendo la suma correspondiente, tenemos como resultado que en Asunción existen 2.575 policías encargados de velar por la seguridad y el orden en la población. Y como resultado final, tenemos que en Asunción, cada grupo de 202 habitantes tiene a disposición un policía que le puede brindar seguridad y auxilio en cualquier momento.

Comisiones parlamentarias:

Cada Cámara cuenta con Comisiones Asesoras Permanentes que son las facultadas estudiar y dictaminar en los proyectos sometidos a su consideración de forma más especializada. Las Comisiones Asesoras Permanentes se constituyen al inicio de cada periodo parlamentario. La vigencia de las Comisiones Permanentes durará desde su constitución hasta la primera renovación del cuerpo (cada un año); la de las Especiales hasta que el asunto sometido a su consideración tenga resolución definitiva de la Cámara y si tuviera plazo para producir dictamen, el cumplimiento de dicho plazo supone la caducidad de la misma.

En referencia a las Comisiones Parlamentarias, la Constitución Nacional menciona:

Las Comisiones Permanente de Asesoramiento tienen las siguientes atribuciones:

1. El estudio y despacho de todos los proyectos de ley, de resolución y de declaración girados a las mismas.
2. *Artículo 178.* Las Comisiones de la Cámara podrán solicitar informes u opiniones de personas y entidades públicas o privadas, a los efectos de producir sus dictámenes o de facilitar el ejercicio de las demás facultades que correspondan a la Cámara.
3. *Artículo 179.* Las comisiones podrán invitar, por medio de la presidencia de la Cámara, a los ministros del Poder Ejecutivo a conferenciar con ellas y pedirles informes u opiniones o suministrar datos para el mejor despacho de los asuntos en estudio.»

1.3 La mayor parte de los paraguayos percibe que la delincuencia está aumentando rápidamente. Sin embargo, datos exactos sobre los índices reales de la delincuen-

cia rara vez están disponibles. Los datos de la policía no son del todo confiables, debido a que en muchos casos la víctima no realiza denuncia ante las autoridades, la pérdida de datos o la negligencia del personal a cargo; tampoco la mayoría de las instituciones de justicia penal no disponen de medios sistemáticos de recolección y análisis de estadísticas. Las más confiables son probablemente los índices de denuncia de homicidios. Las encuestas de victimización, otro indicador relativamente confiable, también han mostrado un aumento de la criminalidad en el país, aunque esta todavía se mantiene por debajo de las tendencias regionales.

Los factores socioeconómicos, tales como el aumento de la población, la desigual distribución de la riqueza, el aumento de la extrema pobreza en ciertos sectores y las tendencias de migración a los centros urbanos desde áreas rurales en muchos casos contribuyen al aumento de los índices de delincuencia.

Departamento de antinarcóticos

	2006	2007	2008	2009
Cocaína	8,816 kg.	8,055 kg.	14,838 kg.	121,333 kg.
Marihuana (prensada)	13.933,24 kg.	38.386,448 kg.	10.629,43 kg.	26.192,4 kg.
Marihuana (picada)	15.130 kg.	10.511 kg.	34.702 kg.	4.414 kg.
Marihuana(semilla)	100 kg.	148 kg.	603 kg.	20 Kgrs.
Marihuana(plantac.)	128 Ha.	141 Ha	113 Ha	124 Ha
Personas detenidas	121	79	37	91
Armas incautadas	N/R	24	17	13

Si bien existen indicadores de que el tráfico ilegal ha aumentado en los últimos años, es importante resaltar que el contrabando y las drogas han sido un problema recurrente y predominante en el Paraguay, originándose ya durante la época de la dictadura. Dentro de los delitos transnacionales, el tráfico de drogas es uno de los problemas más serios del Paraguay. Cabe resaltar que el Paraguay tiene la tasa de consumo más baja de consumo de *cannabis* (marihuana) de toda Latino América (5% de la población adulta) por lo que se puede deducir que la producción de *cannabis* en Paraguay es generalmente para la exportación. El Informe Mundial sobre Drogas 2010 de la ONU menciona sobre el Paraguay que la superficie de cultivo de *cannabis* llega a las 6.000 Ha que producen alrededor de 16.500 toneladas de la hierba

En cuanto a suicidios, en el 2008 la Policía Nacional registró 1 suicidio por día, cantidad inferior a años anteriores aunque es una tasa que se puede considerar alta. Estos datos se observaron con mayor fuerza en la franja etárea de 10 a 19 años. Los factores, diversos, siendo el conflicto familiar y los cuadros depresivos las principales causas. Los métodos más frecuentemente utilizados en hombres es el ahorcamiento y arma de fuego; mientras que en las mujeres los venenos y los psicotrópicos.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 El Ministerio del Interior es el órgano del Gobierno cuyas funciones abarcan desde el complejo tema de la seguridad ciudadana hasta la institucionalidad de las

organizaciones públicas del Ejecutivo. Esto implica la articulación de políticas públicas a nivel gobierno central, y con los gobiernos departamentales y municipales, siendo, además, nexo con los mismos. En ese sentido, el Decreto del Poder Ejecutivo 21917/2003 establece que es función del Ministerio del Interior «la elaboración, implementación y aplicación de políticas que permitan alcanzar un nivel óptimo de institucionalidad del Estado».

La Ley 1337 describe las funciones del Ministerio del Interior con relación a la seguridad interna: «El Ministerio del Interior, sin perjuicio de otras áreas de su competencia, ejercerá la conducción política del esfuerzo nacional de policía y coordinará el accionar de los organismos y fuerzas entre sí, dentro de los alcances que esta ley determina. A los fines del ejercicio de las funciones señaladas en los párrafos precedentes, contará con un Viceministro de Seguridad Interna.

El Ministro del Interior tendrá a su cargo la dirección superior de los organismos encargados de la seguridad interna.

La facultad referida en el párrafo precedente implica las siguientes atribuciones:

- a) formular las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interna, y elaborar la doctrina y planes y conducir las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interna, con el asesoramiento del Consejo de Seguridad Interna;
- b) dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Nacional; como también del perteneciente a la Prefectura General Naval a través de la Armada Nacional;
- c) entender en la determinación de la organización, doctrina, despliegue, capacitación y equipamiento de la Policía Nacional; e intervenir en dichos aspectos con relación a la Prefectura General Naval, en este último caso exclusivamente a los fines establecidos en la presente ley; y,
- d) disponer en caso de necesidad, de los elementos de la Policía Nacional y, en su caso, de la Prefectura General Naval, y emplearlos con el auxilio de los órganos establecidos en la presente ley». (art. 42).

El Viceministro de seguridad interna tendrá las siguientes funciones:

- a) asesorar al Ministro del Interior en todo lo atinente a la seguridad interna;
- b) planificar, coordinar y apoyar las operaciones policiales;
- c) supervisar en coordinación con otras instituciones policiales extranjeras, el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales vigentes en el país sobre seguridad interna;
- d) asistir al Ministro del Interior, en la fijación de la doctrina, organización, despliegue, capacitación y equipamiento de la Policía Nacional; y,
- e) Controlar que el accionar policial se ajuste a las disposiciones de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos». (art. 49)

2.2 La Policía Nacional cumplirá un servicio permanente. Sus miembros ejercerán sus funciones de acuerdo con las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes; conforme al principio de adecuación y proporción de los medios que utilicen en cada ocasión específica, y evitando en lo posible que su accionar afecte la integridad física y psíquica de las personas o causen daños a sus bienes. En ningún caso sus cuadros podrán ser empeñados en acciones u operaciones no previstas en la ley y reglamentos. (art.51 Ley 1337/97)

La Policía Nacional ajustará el ejercicio de su función a las normas constitucionales y legales, y fundará su acción en el respeto a los derechos humanos. (art.2 Ley 222/93). Serán funciones, obligaciones y atribuciones de la Policía Nacional:

1. Proteger el orden público legalmente establecido.
2. Proteger la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de las personas y entidades y de sus bienes.
3. Prevenir la comisión de delitos y faltas mediante la organización técnica, la información y la vigilancia.
4. Investigar bajo dirección judicial los delitos cometidos en cualquier punto del territorio nacional, en las aguas públicas o el espacio aéreo.
5. Intervenir de oficio o por denuncias los hechos delictuosos, preservar el cuerpo del delito y secuestrar los instrumentos del delito que puedan servir en la investigación, labrando acta de lo actuado, expedir copias a quienes lo requiera y remitir las actuaciones a la autoridad competente en el término legal.
6. Solicitar a los jueces la autorización correspondiente para allanar domicilios en los casos de prevención de delitos, pesquisas o detención de delincuentes. Esta autorización no será necesaria para entrar a establecimientos públicos, centros de reunión o recreo y demás lugares abiertos al público en las circunstancias previstas en la Ley.
7. Solicitar la presentación de documentos de identificación personal cuando el caso lo requiera.
8. Citar o detener a las personas conforme a la Ley y en el marco estatuido por la Constitución Nacional. La comparecencia de los citados deberá efectuarse en días y horas hábiles y ellos serán recibidos y despachados en el día y hora señalados. Toda demora será considerada abuso de autoridad.
9. Detener a las personas sorprendidas en la comisión de delitos y a los sospechosos, en la forma y por el tiempo establecidos en la Constitución Nacional y las leyes, haciéndoles saber la causa de la detención y los derechos que le asisten, poniéndolas a disposición de juez competente.
10. Mantener y organizar en todo el territorio nacional el servicio de identificación personal, archivo y registro de antecedentes y del domicilio de las personas.
11. Expedir Cédulas de Identidad, Pasaportes, Certificado de Antecedentes, de Vida, de Domicilio, de Residencia y otros documentos relacionados con sus funciones.
12. Mantener copia actualizada del registro del parque automotor proveída por la Dirección General de los Registros Públicos.
13. Ejercer la vigilancia y el control de las personas en la frontera nacional.
14. Organizar el registro de extranjeros y controlar de entrada y salida de éstos conforme a la Ley.
15. Proceder a la búsqueda de las personas desaparecidas, así como de las cosas perdidas o sustraídas para restituir las a sus legítimos propietarios.
16. Velar por las buenas costumbres, la moralidad pública y reprimir los juegos ilícitos las actividades prohibidas de acuerdo con las normas legales pertinentes.
17. Reglamentar la tenencia de armas de uso civil y organizar el registro respectivo, de conformidad a las leyes vigentes.
18. Garantizar las reuniones en lugares públicos preservando el orden y protegiendo los derechos de terceros.
19. Comunicar a la autoridad judicial el fallecimiento de personas sin parientes conocidos y adoptar las primeras medidas cautelares de sus bienes.

20. Cooperar y coordinar con el organismo responsable en el control y la prevención de la producción, comercialización, tráfico, consumo, uso y tenencia de drogas y estupefacientes de acuerdo a los Tratados internacionales y las Leyes vigentes en la materia.

21. Proteger las instalaciones de conducción y provisión de energía eléctrica, oleoductos, gasoductos, aguas corrientes, telefónicas y otros.

22. Prevenir y combatir los incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida, la seguridad y propiedad de las personas.

23. Prevenir y reprimir las actividades relacionadas con el tráfico ilegal de personas, especialmente de mujeres y niños, de acuerdo a las normas legales pertinentes.

24. Fiscalizar las actividades de los detectives particulares, empresas de vigilancias, serenos y de quienes ejerzan funciones afines.

25. Fiscalizar con orden judicial, los registros de personas en hoteles, hospedajes y establecimientos afines.

26. Cooperar con los organismos responsables en el control de la asistencia de menores en las salas de juegos de azar y espectáculos públicos para mayores.

27. Controlar conforme a la Ley el expendio y el consumo de bebidas alcohólicas.

28. Dictar reglamentos y edictos para el cumplimiento de sus fines de acuerdo con sus facultades regladas.

29. Reglamentar e uso de uniformes, armas, equipos y materiales de la institución.

30. Formar reservas para la defensa nacional.

31. Realizar intercambios de información a nivel nacional e internacional y cooperar con instituciones similares en la prevención e investigación de la delincuencia.

32. Prestar auxilio a las personas e instituciones que legalmente lo requieran.

33. Coadyuvar en la realización de las pericias que soliciten los Tribunales y Juzgados de la Nación u otros organismos nacionales para la averiguación de hechos delictuosos.

34. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con las funciones que por la Constitución Nacional y por esta Ley se le asignan.

35. Coordinar con las Municipalidades y otras instituciones el control del tránsito en las vías terrestres habilitadas para la circulación pública.

36. Dar cumplimiento a los mandatos judiciales». (art.6° Ley 222/93)

En ocasión de un análisis de la efectividad real de la Policía Nacional en el Paraguay, se nota el sinnúmero de dificultades por las que atraviesa esta Institución, la más importante es la falta de recursos humanos, la cantidad de policías por habitantes es insuficiente para una protección efectiva de los ciudadanos, generalmente se ven rebasados en número. La desmotivación de la Policía Nacional es notoria, se ve la falta de profesionalización en su plantel, la falta de compromiso con los valores y objetivos de la institución, debido tal vez a la insuficiente inversión en capacitación y motivación de los mismos (salarios justos, bonificaciones, premios). La Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional es ineficiente, esto se refleja en que la mayoría de los casos que requieren investigación no logran ser resueltos, o se llegan a resultados dudosos. Es reciente el proceso de modernización en cuanto a base de datos, estadísticas e información nos referimos, el mecanismo de obtención y guarda de ellos no

estaba informatizado sino hasta hace poco tiempo haciendo común la pérdida de valiosos datos, sin duda, muchos de ellos indispensables a la hora de toma de decisiones y puesta en práctica planes específicos, entonces, resulta casi imposible para la ciudadanía sentir y comprobar los resultados positivos que una política aplicada en base a datos estimativos o no certeros pueda tener sobre ella.

En contrapartida es necesario mencionar la lamentable situación de la Policía en zonas del interior del país, en donde en general el Estado se encuentra ausente y el personal policial debe ingeniarse incluso para mantener el local de sus comisarías, deben realizar patrullajes a pie o en motocicletas prestadas por los habitantes de la comunidad, a falta de una propia. Realizan su labor aún sin contar con la más mínima infraestructura ni logística para hacer medianamente efectiva su labor. Todo esto desemboca en el preocupante aumento de corrupción en sus filas, la frustración, la constante presión y la ínfima remuneración que reciben hace a la policía de estos lugares presas fáciles de los delincuentes quienes consiguen inmunidad fácilmente a cambio de generosas coimas.

Son todos estos factores, y aún más, los que hacen que realmente los ciudadanos, en el día a día, no vean la efectividad en el cumplimiento de sus funciones por parte de la Policía Nacional.

Tasa de esclarecimiento de delitos, crímenes investigados y recuperación de objetos robados (2005 a 2009)

AÑO	Delitos	Crímenes	Recuperación de objetos
2005	51%	31%	36%
2006	50%	33%	32%
2007	45%	32%	28%
2008	48%	38%	29%
2009	50%	43%	30%

AÑO	Cantidad de detenciones
2005	4.140
2006	4.578
2007	5.127
2008	5.163
2009	5.338

2.3 Las Fuerzas Armadas en el Paraguay es uno de los organismos que conforman la Fuerza Pública junto a la Policía Nacional.

El mandato constitucional reza en su art. 173: «Las Fuerzas Armadas de la Nación constituye una institución nacional que será organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de esta constitución y de las leyes. Su misión es la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas, conformes con esta Constitución y las leyes. Su organización y sus efectivos serán determinados por la ley. Los militares en servicio activo ajustarán su

desempeño a las leyes y reglamentos, y no podrán afiliarse a partido o a movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política»

Respecto a la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas más bien cumplen el rol de cooperador de la Policía Nacional, en ese sentido actúa en forma complementaria y siempre tras autorización para ello del Congreso o el Presidente de la República (quién cumple a la vez el cargo de Comandante en Jefe de esa Institución) bajo estricto control y atribuciones específicamente declaradas y sólo para situaciones en particular.

La Ley 1337 de Seguridad Interna encomienda, a las Fuerzas Armadas y sus unidades, la tarea de organismo de apoyo a la seguridad interna, en tareas de preservación o restablecimiento de la seguridad interna.

El Ministerio de Defensa Nacional es organismo del Poder Ejecutivo, una de sus funciones es el desempeño de las funciones administrativas de las Fuerzas Armadas de la Nación y la asistencia al Presidente de la República en la conducción política de la misma.

En cuanto al cumplimiento real de sus funciones se percibe la pérdida de autoridad de las Fuerzas Armadas, hoy en día la ciudadanía ya no la ve con el mismo respeto y temor de épocas pasadas; esto se debería tal vez a la utilización por su parte de medios obsoletos, a la distracción de esos escasos medios para otros fines y pérdida parcial de habilidades en su rol primigenio, en algunos casos.

La tarea pendiente de las Fuerzas Armadas de nuestra Nación es trabajar incansablemente, cada uno en la organización a la que pertenece, para asesorar, sugerir y encontrar el equilibrio conveniente mediante una solución de compromiso entre los extremos, ajustado a las posibilidades y necesidades de nuestra sociedad ya que ninguna función, ni rol, ni objetivo de las Fuerzas Armadas es válido si no es consecuente con la sociedad a la que pertenece.

En tal sentido, el Paraguay actual requiere de las Fuerzas Armadas, con sus medios asignados, funciones que no incluyan las armas las que contribuirían en beneficio del desarrollo. Por ejemplo, apoyar solidariamente a la comunidad coadyuvando al desarrollo socioeconómico de la población a través del empleo de medios humanos y materiales en proyectos de utilidad pública y actividades de protección civil en caso de catástrofe, emergencia nacional o calamidad pública, incluyendo su prevención. También la protección del medio ambiente, colaborando con la educación sobre el tema o participando activamente en caso de desastres que afecten el sistema ecológico. Todas estas funciones de apoyo al desarrollo guardando siempre un delicado equilibrio para no afectar negativamente la preparación para el combate, la cual es misión fundamental de las Fuerzas Armadas.

Todo lo mencionado conlleva la adecuación de roles a los nuevos tiempos que se vive, dentro del proceso de implementación de la democracia y de la nueva política de integración, con sus nuevas perspectivas de relacionamiento que surgieron con ellas, aún es tarea pendiente de las Fuerzas Armadas para con nuestra sociedad.

En zonas consideradas estratégicas en las fronteras de nuestro país, se hallan instaladas bases militares, quienes actúan de acuerdo a planes organizados de manera conjunta con efectivos de los países que nos limitan.

Sus principales actuaciones tienen que ver con el combate a las operaciones de mafia en las fronteras las cuales constituyen una verdadera amenaza a la seguridad nacional si tomamos como referencia situaciones beligerantes en países de la región como Colombia y México.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

«País seguro» es el nombre del Plan Nacional de Seguridad Pública implementado por el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior. Una breve descripción general:

Objetivo general del plan: Disminuir la inseguridad y vulnerabilidad ciudadana respondiendo a la demanda social, generando condiciones para la prevención y reducción de hechos punibles y evitar la impunidad. Para se llevarán a cabo acciones concretas como:

a) *Modernización de los organismos de seguridad del Estado:* 1. Nuevo programa de estudios e instrucción para los institutos Policiales de enseñanza. 2. Modernización del sistema de comunicación con alcance y cobertura nacional. 3. Informatización del sistema de expedición de documentos nacionales y controles migratorios, con cobertura nacional. 4. Dotación de más patrulleras y motos para los efectivos de la Policía Nacional. 5. Adquisición de helicópteros que permitan mejorar la vigilancia y rapidez de las operaciones. 6. Fortalecimiento del sistema 911 y ampliación de su cobertura. 7. Ampliación de la dotación de sub oficiales en formación en las escuelas regionales respectivas. 8. Adquisición de radares de vigilancia y control aéreo. 9. Instalación de cámaras de monitoreo en las principales entradas del Gran Asunción. 10. Instalación de cámaras inteligentes de seguimiento y control en los accesos de instituciones educativas. 11. Creación de la secretaría nacional de inteligencia e informaciones. 12. Conformación de equipos interinstitucionales especializados en investigación de delitos complejos (secuestros, terrorismo, delitos fiscales, otros). 13. Incorporación de tecnología adecuada que permita el inicio de una reforma real de la política criminal y criminalística en nuestro país. 14. Convertir las cárceles en centros de rehabilitación del condenado y establecer el mecanismo adecuado para que pueda incorporarse a la sociedad bajo un sistema laboral controlado. 15. Creación de nuevas fiscalías barriales en Asunción y fiscalías zonales, ampliando la cobertura territorial del Ministerio Público para el acceso de la justicia. 16. Fortalecimiento de la Unidad Antisecuestro de la Policía Nacional y de la Fiscalía General del Estado para operaciones conjuntas. 17. Elaborar planes específicos para la lucha contra el abigeato; y control de los mataderos municipales y privados.

b) *Articulación interinstitucional:* 1. Coordinación de actividades operativas entre la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Ministerio Público. 2. Suscribir, impulsar y ratificar convenios internacionales de asistencia jurídica y técnica para el combate del terrorismo, narcotráfico, secuestros y otros delitos del crimen organizado. 3. Llevar adelante las recomendaciones de las naciones unidas en materia de seguridad pública. 4. Desarrollar el proyecto «camino seguro», que pretende identificar las arterias capitalinas más utilizadas por la ciudadanía y desarrollar a lo largo de las mismas, servicios primarios de seguridad. 5. Diseño e implementación de una política de seguridad ciudadana en base a los resultados de los foros regionales informaciones y experiencias. 6. Intensificar controles para prevenir accidentes de tránsito y garantizar el cumplimiento de las normas (operativos de control conjunto de la ley 1642 y otros). 7. fortalecimiento del proyecto interinstitucional sobre seguridad ciudadana en el microcentro de Asunción.

c) *Cooperación y solidaridad ciudadana:* 1. Impulsar la creación de comisiones vecinales de seguridad y consolidar las existentes. 2. Capacitación de los miembros de las comisiones vecinales y crear centros de adiestramiento para dicho efecto. 3. Impulsar en los barrios la construcción y organización de centros de atención de

seguridad vecinal integrado (c.a.s.v.i.). 4. Potenciar nuevos canales de comunicación con la población, buscando involucrarla en la seguridad. 5. Control y prevención de la violencia en escuelas, colegios y universidades. 7. Suscribir convenios de seguridad ciudadana y potenciar existentes 8. Suscribir una alianza estratégica entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, el Ministerio Público y las asociaciones de radio taxis para la prevención de los hechos punibles. 9. Fortalecimiento del Plan de Prevención de Delito y Seguridad Ciudadana, impulsado por el Ministerio Público. 6. Proyecto piloto para la aplicación de la Policía de Proximidad.

d) *Descentralización*: 1. Abrir canales de diálogo entre las fuerzas públicas y los gobiernos subnacionales a fin de coordinar tareas de seguridad. 2. Fortalecer las nuevas escuelas de formación de suboficiales, (6 se habilitaron en Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, Misiones, Paraguari y Pdte. Hayes) y promover la creación de otras. 3. Establecer convenios de cooperación entre los gobiernos departamentales y municipales con las Jefaturas de Policía. 4. Creación de nuevos destacamentos militares y puestos policiales en zonas estratégicas.

e) *Adecuación legal*: 1. Adecuación de normas vigentes de la Policía Nacional 2. Adecuar la legislación vigente de las Fuerzas Armadas para su empleo en la seguridad pública en tiempo de paz. 3. Crear un sistema de protección a víctimas, testigos y denunciantes. 4. Reglamentar el funcionamiento de los desarmaderos de vehículos, casas de empeños y actualizar el reglamento de funcionamiento de las empresas de seguridad privada. 5. Modificación de los Códigos Penal y Procesal Penal, adaptando sus normas a nuestra realidad y el Código de Ejecución Penal para la readaptación social de los condenados. 6. Adecuación de la Ley Orgánica Municipal y Departamental, en los aspectos relacionados a la seguridad ciudadana.

f) *Articulación de las informaciones y comunicaciones*: 1. Implementación de un sistema integrado de estadísticas de criminalidad y desarrollo del Observatorio Nacional de Violencia y Delincuencia. 2. Establecer un sistema de comunicación por celulares (mensajería), entre Poder Judicial (Registro Único de Automotores), Ministerio del Interior, Policía Nacional (Departamento de Identificaciones) y Ministerio Público. 3. Integración de una base de datos única de información georeferenciada de hechos punibles.

g) *Comunicación, educación y difusión*: 1. Diseño e implementación de una campaña de comunicación tendiente a la concienciación sobre el compromiso y el aporte de cada ciudadano requerido como elemento indispensable para la seguridad. 2. Comunicación y difusión del Plan Nacional de Seguridad Pública «Paraguay Seguro» en todo el país.

h) *Monitoreo, seguimiento y evaluación*: 1. Implementar un sistema de monitoreo permanente, cuyo resultado servirá para la evaluación y la reorientación del plan (al efecto buscaremos la firma de convenios con Organismos internacionales) 2. Definir instrumentos de control ciudadano sobre el accionar de las instituciones responsables de la seguridad.

Perspectivas de Derechos Humanos: La Comandancia de la Policía Nacional cuenta con un Dpto. de Derechos Humanos, responsable de la promoción, difusión, fomento, protección y respeto de los Derechos Humanos en las actuaciones de la policía. Dentro de su competencia acompaña todos los procedimientos en el territorio nacional que requieran de su participación y asistencia, así también, realizan informes requeridos a esta Institución, ya sean de carácter nacional o internacional, y el seguimiento de casos incorporados a fin de dictaminar lo que corresponda en derecho.

Con referencia a la participación, resultados del Latinobarómetro 2009 demuestran la gran predisposición de los ciudadanos y su interés en la participación en comités de vigilancia/seguridad comunitaria. El mencionado estudio registró en Paraguay en ese año que el 81% de los ciudadanos paraguayos manifestaron interés y predisposición para la participación en comités de vigilancia/seguridad comunitaria, posicionándose en segundo lugar entre países latinoamericanos.

La Policía Nacional a través del Comando Institucional, realiza constantemente intercambio de información a nivel internacional y coopera con sus pares en el extranjero, en la prevención e investigación de la delincuencia. De la misma forma, la Comandancia de la Policía es el encargado de cumplir y hacer cumplir las disposiciones del mencionado Comando en materia de cooperación y coordinación del relacionamiento de la Institución con sus similares extranjeros.

Al momento, en el Paraguay, los medios dominantes de seguridad privada son las agencias de seguridad privada remuneradas y grupos de vigilancia conformados por ciudadanos (denominados en los barrios con el mote de «comisión garrote» a los de carácter más represivo). Es considerable la proliferación de las mencionadas agencias de seguridad privada en los últimos años en nuestro país, llegando a alcanzar un auge hasta hoy no conocido, tal vez debido al aumento de la percepción de inseguridad y la pérdida de confianza de la sociedad en la policía. Hasta ahora no existe en el Paraguay ley alguna que establezca mecanismos de control sobre las empresas de seguridad privada, fueron presentados proyectos de ley todos rechazados. Hasta ahora es la Policía Nacional la encargada de habilitar a las empresas de seguridad privada para prestar funciones, sólo durante el 2009 fueron habilitadas 14 empresas. Tres empresas de seguridad tienen su propio instituto de formación para mujeres y hombres que seleccionan para su personal (Guardián, Prosegur y Wackenhut Paraguay). El resto tiene la opción de la Escuela de Formación de Vigilantes (Esforvigil). Después, en una segunda etapa de formación, participan de un curso de cuatro semanas en el Departamento de Delitos Económicos de la Policía Nacional, donde se les otorgan un certificado y el carné correspondiente para ejercer de guardia de seguridad.

Las autoridades estatales, en nuestro país, generalmente no presta la debida atención a estas organizaciones, actuando ellas bajo casi un nulo control. En este sentido, la regulación eficaz del sector de seguridad privada requiere capacidad de control policial, lo que es paradójico pues es esa precisamente una de las razones por la cual las operaciones de seguridad privada estuvieron en posición de aprovechar el mercado. Pero no se debe dejar de lado la posibilidad de que la formación de fuerzas de seguridad privada, sin un adecuado control, pueda terminar siendo un peso más.

La promoción de la seguridad ciudadana con enfoque en los derechos humanos exige también que se preste atención a la seguridad y a los derechos de los agentes del Estado, incluidos los miembros de la policía. Con frecuencia privados de la seguridad que otorga el respeto a sus derechos fundamentales, nuestros agentes de policía cumplen sus funciones sin las condiciones necesarias y la competencia para garantizar eficazmente la seguridad ciudadana. Los Estados Miembros tienen el deber de garantizar y proteger los derechos profesionales de los integrantes de sus fuerzas policiales, así como de proporcionarles la formación, infraestructura y equipamiento para el adecuado cumplimiento de sus cometidos institucionales y así ello se refleje en su servicio a la ciudadanía.

En lo que respecta a medios de comunicación existe una campaña en los mismos realizando las siguientes actividades:

- Difusión de recomendaciones de prevención en la Radio «La voz de la Policía»
- Distribución de trípticos con consejos de prevención
- Prevención de hechos nuevos a través de medios radiales, escritos y televisivos, en entrevistas y conferencias.
- Consejos de seguridad y prevención difundidos a través de informes de prensa, distribuidos a todos los medios de comunicación
- Difusión de informes de sucesos y recomendaciones al aire en 54 emisoras de la Capital e Interior del país.

Las reformas en Paraguay han requerido que las investigaciones sean dirigidas por las fiscalías. El sistema está siendo implementado actualmente; sin embargo, las autoridades deberían asegurar mayor coordinación y cooperación entre la policía y el Ministerio Público para que el sistema tenga mayor eficacia práctica y evitar que se den contradicciones u obstrucciones, como ya se han dado, entre ambos organismos y sus respectivos trabajos de investigación.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

En el Paraguay no podría considerarse el derecho a la seguridad ciudadana como derecho autónomo ya que carece de principios propios y de normas que la integren. El derecho a la seguridad ciudadana, en nuestra legislación, aunque no esté subordinado por ningún otro, no es considerado autónomo pues no está mencionado de manera específica sino siempre derivado de otros derechos como el derecho a la libertad o el derecho a la vida, como es el caso de nuestra Carta Magna. De igual manera lo trata nuestra Ley 1337/97 mencionada en tópicos anteriores, utilizando el término «seguridad interna» con la clara intención de incluir en ella la del derecho a la «seguridad ciudadana», nada más alejado de lo correcto considerando que «seguridad interna» se refiere generalmente a la seguridad pública del Estado, a la protección del orden público, al imperio de la Constitución y las leyes mientras que la «seguridad ciudadana» no puede acabarse en la estabilidad del orden social y político sino que traspasa estos límites a favor del beneficiario último: la comunidad, implica la protección y promoción de la participación activa de la ciudadanía en su propia seguridad, en el desarrollo de condiciones que permitan la regulación eficiente de la violencia, individual o social, incluyendo la regulación de la violencia de las propias instituciones del orden público.

La seguridad ciudadana para que pueda ser aplicado como derecho autónomo no puede estar subordinada únicamente a la respuesta policial y legal por parte del Estado y sus órganos como lo establece nuestra legislación.

El incremento de delitos en el país, en especial de aquellas modalidades que incorporan un mayor grado de violencia contra las personas, se constituye en una de las principales amenazas al derecho a la vida. La criminalidad y las diferentes formas de violencia interpersonal y social ponen en riesgo el derecho a la vida de todas las personas que integran la sociedad, independientemente de franjas etéreas o sectores sociales.

Es fundamental que el Estado, a fin de hacer cumplir las garantías y la protección de los derechos humanos, los cuales están ampliamente reconocidos por nuestras legislaciones internas y externas, se preocupe por diseñar e implementar una política pública sobre seguridad ciudadana (en la práctica, ausente hasta hoy), basada en planes y programas eficaces de prevención que tengan como objetivo disminuir

el riesgo de reproducción de la violencia y el delito, a la vez, hacer efectivos todos los recursos necesarios para perseguir y poner a disposición de los organismos del sistema judicial a los autores de crímenes, en especial, aquellos que implican violencia contra las personas.

En cuanto al derecho a la integridad, el Estado tiene la obligación de garantizar este derecho a todas las personas bajo su jurisdicción, es un mandato constitucional y para ello se están implementando acciones de prevención y medidas operativas, insuficientes en cuanto a resultados esperados, mas loable en la iniciativa. Estas medidas, sin perjuicio de su carácter universal, dedican una especial atención a situaciones de mayor vulnerabilidad, como son los casos que involucran a mujeres y niños. En relación a estos casos, se verifican continuamente en el país violaciones graves a la integridad personal, tanto en casos de delincuencia común u organizada, como, específicamente, en el ámbito doméstico, donde la violencia pone en serio riesgo la vigencia del derecho a la integridad personal.

El mayor problema ante el cual se encuentran las autoridades es la falta de denuncia de estas situaciones, por diversos factores, en ese sentido, la más reciente contribución en mejorar esta situación se dio por primera vez en el Paraguay, la habilitación de la «División de Atención Especializada a víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes», en la Comisaría 7ª del área metropolitana (Asunción).

La realización de los tres componentes del proyecto ascendió a un costo aproximado de US\$ 23.000, dinero del Gobierno de España. La división asiste y acompaña el trabajo en todas las comisarías del país, donde se recibirán denuncias de violencia doméstica en todos sus ámbitos, y las víctimas serán atendidas en un marco de respeto, derechos humanos y con perspectiva de género. La habilitación de la nueva división de la Policía Nacional contempla el equipamiento de la comisaría con salas privadas. Se pondrán en marcha también otras unidades en las comisarías del Área Metropolitana (6ª y 15ª) y en Ciudad del Este, Villarrica y Encarnación.

En lo que se refiere a la protección de la propiedad de las personas, en teoría, nuestras legislaciones prohíben toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de la misma como la vida privada de sus familias, sus domicilios o sus correspondencias. En los últimos tiempos han desatado polémicas en nuestro medio la posibilidad de la intervención de las comunicaciones como herramienta para investigaciones policiales o judiciales. Estos procedimientos en muchos casos han sido de vitales para la obtención de resultados favorables en investigaciones, no obstante, siempre deben establecerse respetando determinados criterios. En Paraguay, generalmente, estos instrumentos no son considerados como medios de prueba en los juzgados si es que no han sido previamente autorizados por un juez competente en el caso.

En reiteradas ocasiones, ha sido de público conocimiento en nuestro país, que las intervenciones de las fuerzas de seguridad estatales han vulnerado el derecho a la inviolabilidad del domicilio, especialmente en sectores de la población más desfavorecidos desde el punto de vista social o económico en ocasión de cateos o allanamientos. El derecho a la inviolabilidad de la propiedad privada es una garantía ofrecida por nuestra CN mas es necesario que la protección en este sentido por parte del Estado no solo quede en las letras sino que también se preocupe por una constante capacitación adecuada a sus integrantes a los efectos de dotarlos de los conocimientos y las herramientas operativas necesarias para desarrollar procedimientos de investigación y control de hechos violentos y delictivos, sin afectar ilí-

citamente el ámbito de intimidad y seguridad personal y familiar de los individuos los cuales, en nuestro medio, han sido comprometidos ya en reiteradas ocasiones.

En cuanto a nuestra legislación, vale mencionar que nuestra Carta Magna establece que este derecho solo puede ceder mediante orden de allanamiento fundada extendida por una autoridad judicial competente donde se establezcan las razones de la medida adoptada y donde consten el lugar a allanarse y las cosas que serán objeto de secuestro.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Los derechos de la víctima. Artículo 68, Ley 1286/98 Código Procesal Penal:

- Recibir un trato digno y respetuoso, que sus molestias sean mínimas, la salvaguarda de su intimidad en la medida en que no obstruya la investigación y a la protección de su seguridad, la de su familia y la de los testigos.
- Intervenir en el proceso penal, conforme a lo establecido en el Código Procesal Penal.
- Ser informada de los resultados de la investigación y del proceso penal siempre que lo solicite.
- Ser escuchada ante cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal, siempre que lo solicite.
- Impugnar la desestimación o el sobreseimiento definitivo aun cuando no haya intervenido en el proceso como querellante.
- La víctima será informada sobre sus derechos cuando realice la denuncia o en su primera intervención en el procedimiento.

Ley 1600/00 contra la Violencia Doméstica: Esta ley establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes. Todo afectado podrá denunciar estos hechos ante el Juez de Paz del lugar, en forma oral o escrita, a fin de obtener medidas de protección para su seguridad personal o la de su familia. Las actuaciones serán gratuitas. En los casos en que la persona afectada no estuviese en condiciones de realizar la denuncia por sí misma, lo podrán hacer los parientes o quienes tengan conocimiento del hecho. En los casos en que la denuncia se efectuara ante la Policía Nacional o en los centros de salud, la misma será remitida al Juez de Paz en forma inmediata. Acreditada la verosimilitud de los hechos denunciados, el Juez de Paz instruirá un procedimiento especial de protección a favor de la víctima, y en el mismo acto podrá adoptar medidas de seguridad.

Las víctimas de violencia doméstica tienen derecho a una atención urgente y personalizada por parte de las instituciones de Salud Pública y de la Policía Nacional.

Centro de Atención a Víctimas y Testigos: dependiente del Ministerio Público, las formas de acceso al servicio son tanto las denuncias por vía telefónica como la personal. Este organismo tiene como función apoyar metodológicamente a los agentes fiscales y funcionarios de las distintas fiscalías para la adecuación y abordaje en materia de atención y protección a víctimas, coordinar acciones en redes del Ministerio Público y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales rela-

cionados con la asistencia a las víctimas, prevenir situaciones de victimización secundaria por parte de los operadores de justicia, emitiendo sugerencias metodológicas para los procedimientos. En cuanto a las víctimas, brinda asistencia multidisciplinaria a las víctimas y familiares directos en las diferentes fases del procedimiento penal (asesoramiento, preparación, acompañamiento), además cuenta con profesionales psicólogos y trabajadores sociales.

A través de su Departamento Técnico Regional coordina tareas con las oficinas regionales de atención a víctimas en el interior del país, también cuenta con un Departamento de Atención a Testigos. Todos sus programas de protección son permanentes.

En lo que se refiere a la celeridad en la atención, ha implementado un Plan de respuesta inmediata con un laboratorio móvil, el mismo interviene tras las denuncias por homicidio doloso y muerte súbita. Por lo que, una vez en el lugar del hecho, el coordinador del trabajo de determinar qué especialistas intervendrán en la escena, dependiendo del hecho, coordina la inspección del cadáver con el médico forense de turno, quien realiza el correspondiente levantamiento. El equipo está compuesto por médicos forenses, junto a expertos del Laboratorio de Criminalista, personal del Centro de Atención a Víctimas y el Departamento de Homicidio de la Policía Nacional.

Las Áreas de intervención se los pueden clasificar en dos apartados: Técnica y Asistencial.

Procedimientos Asistenciales:

Se encuentran en etapa de estandarización los procedimientos para la ejecución de las distintas figuras procesales, donde se pone especial énfasis al tratamiento de la niñez y la adolescencia, como sujetos de derecho procesal y atendiendo al interés superior de la niñez, a fin de evitar la victimización secundaria derivada de un inadecuado desarrollo procesal, sin descuidar la atención de adultos víctimas de delitos.

Área Técnica:

- Realizar evaluaciones psicológicas — victimológicas.
- Realizar evaluaciones sociales — victimológicas.
- Provee reportes técnicos periciales a solicitud de los agentes fiscales.
- Orienta y asesora con criterios psico-socio-jurídicos a la toma de decisiones en el proceso de investigación fiscal.

Área Asistencial:

- Provee los primeros auxilios psicológicos para la contención de las víctimas
- Acompaña:
- La declaración de niños y niñas víctima y/o testigos
 - La declaración de adolescentes y adultos en condiciones especiales a las víctimas para la reconstrucción de los hechos y para el reconocimiento del agresor.
 - Prepara y acompaña los juicios orales: a las víctimas de los delitos, a los testigos menores de edad, deriva a la red de centros y organismos de servicio a víctimas.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 La violencia doméstica es un tema reiterativo en nuestro país. En el marco de una investigación que integra la edición «Derechos humanos en Paraguay» 2009,

de la Coordinadora Derechos Humanos Paraguay (CODEHUPY) se da la conclusión de que «*los niveles de violencia doméstica indican la persistencia de un ambiente inseguro, la conculcación de derechos fundamentales, la complicidad social donde se consiente el asesinato de mujeres, el abuso sexual a niñas y niños, el maltrato hacia personas ancianas y con discapacidad (...)*».

La protección contra la violencia familiar está incorporada en la legislación paraguaya, tanto en leyes civiles y penales como en la propia Constitución. El Estado paraguayo también ha firmado tratados internacionales sobre el tema. Es decir, hay un marco jurídico que debería garantizar una vida libre de violencia en Paraguay. El obstáculo es que el Paraguay no cuenta hasta ahora con un registro único de datos sobre violencia doméstica, a pesar de que existen tres disposiciones al respecto: el Plan Nacional para la prevención y la sanción de la violencia contra la mujer; la ley 1600/00 (art. 9º) y la acordada 454/2006 de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), que establece la obligatoriedad del uso de un formulario de registro de violencia en todos los Juzgados de Paz, que posteriormente deben ser enviados por la Corte a la Secretaría de la Mujer para que esta los procese y sistematice en un solo registro. Los escasos y fragmentados registros de algunas instituciones no permiten elaborar estadísticas y tampoco pueden ser comparables entre sí, ya que los servicios prestados en las instituciones públicas son diferentes: denuncias policiales, expedientes en proceso judicial, consultas médicas, asesoramiento y contención, etc. Lo que demuestra que los distintos organismos todavía responden a las lógicas de competencias, funciones y disciplina de cada institución, y no a un trabajo conjunto de protección de la ciudadanía y promoción de sus derechos. No obstante, al no tener un sistema unificado de registro, son datos que permiten tener alguna aproximación a la situación de la violencia familiar en Paraguay.

A razón de este informe lo que se menciona a continuación son datos aproximados que fueron brindados por algunas instituciones:

Los casos de violencia doméstica que fueron atendidos en el Servicio de Apoyo a la Mujer (SEDAMUR), de la Secretaría de la Mujer, de enero a setiembre de 2009, fueron: Violencia física, 439; Violencia psicológica, 804; Violencia económica, 593; Violencia sexual, 111; Total de casos atendidos, 1.947

En el Servicio de Atención a Víctimas de Violencia Familiar (SAVIF), del Centro de Emergencias Médicas, de octubre de 2008 a octubre de 2009, los casos registrados son: Violencia física, 7; Violencia física y psicológica, 37; Violencia psicológica, 58; Violencia física, psicológica y económica, 16; Asesinato, 8

En el Departamento de Estadística de la Policía Nacional, de octubre de 2008 a octubre de 2009: Homicidio doloso, 13; Tentativa de homicidio, 6; Lesión corporal, 36; Coacción sexual, 49; Tentativa de coacción, 19; No especificada (violencia familiar), 276

Expedientes sobre violencia doméstica registrados en los juzgados de Paz en Asunción: Barrio Catedral, 32; Barrio La Encarnación, 207; Barrio Recoleta, 35; Barrio San Roque, 450; Barrio Stma. Trinidad, 277; Barrio Zeballos Cue, 22.

Entradas por delitos al correccional de mujeres (año 2008)

Naturaleza de delitos	Total (2008)
Abandono	3
Aborto	2
Apropiación	3

Naturaleza de delitos	Total (2008)
Circulación de monedas no auténticas	2
Coacción sexual	1
Cohecho	1
Estafa	10
Extorsión	4
Homicidios	20
Hurto	22
Lesión corporal	1
Posesión y tráfico de drogas	28
Proxenetismo	2
Robo	24
Trata de personas	4
Usurpación de propiedad y otros	1

7.2 En Paraguay, la juventud es la que se lleva la peor parte de la violencia que circula en la sociedad. El crimen organizado en muchos casos se sirve de niños y jóvenes, esclaviza a las adolescentes para el tráfico y explotación sexual, los usa para robos de autos y narcotráfico generalmente aprovechándose de su condición de inimputables. Paraguay se ubica entre los países que sufre con más intensidad la victimización juvenil. Es decir, Paraguay está en la región latinoamericana en los primeros lugares en cuanto a muertes por accidentes de tránsito, suicidios y homicidios.

Entre los problemas específicos que requieren la prevención y la atención oportuna, se encuentran la mortalidad juvenil por accidentes y violencias, entre las que se encuentran las lesiones y muerte en percances de automóviles, casi siempre relacionados con el consumo de alcohol o drogas, los suicidios y homicidios, que afectan predominantemente a los varones. Entre las mujeres jóvenes su vulnerabilidad parece asociada a su sexualidad, particularmente cuando son abusadas, maltratadas y explotadas; la violencia contra las mujeres son múltiples, se ha constatado que la violencia intrafamiliar y sexual, en particular la ejercida por la pareja, es una de las agresiones más frecuentes. También es evidente que las jóvenes están expuestas a la violencia de género que ejercen las organizaciones criminales en el caso de la «trata de personas» y otras actividades del comercio sexual.

Los datos disponibles en nuestro país sobre los adolescentes y jóvenes que infringen la ley son muy fragmentarios y escasos. Generalmente, existe en Paraguay, al igual que en muchos países una percepción pública, fomentada por los medios de comunicación masivos, de que las tasas de participación de jóvenes pobres en delitos y hechos violentos son muy altas, así, desde los discursos y las instituciones se ensalza y a la vez se estigmatiza a los jóvenes. Se les atribuye el protagonismo en las nuevas modernidades y al mismo tiempo se los vincula a la violencia, sobre todo si son hombres, urbanos y de estratos populares, mas no hay estudios serios que corroboren esto.

La investigación en profundidad del fenómeno de la violencia, sus causas y consecuencias y el tratamiento de la justicia es una agenda pendiente en nuestro

país a fin de no utilizar la estigmatización como justificación para políticas de control social. Sin lugar a dudas la violencia cotidiana para nuestros jóvenes es la violencia social. En los países democráticos no se revela el carácter de violencia que tiene la economía; en los países autoritarios ocurre lo mismo con el carácter económico de la violencia. La violencia hunde sus raíces en la pobreza, la exclusión, la falta de acceso a servicios básicos como la sanidad y la educación y crece en las familias desestructuradas que empujan a los adolescentes a buscar en la calle o en la TV la figura parental que no encontraron en el hogar.

En cuanto a la violencia escolar, la violencia juvenil es solo «la punta del iceberg». La escuela tiene un importante papel modelador en la formación del niño y de la niña. Su poder de socialización, transmisión de pautas, conocimientos y valores, es fundamental y prioritario en las primeras etapas del desarrollo humano. Sin embargo, en nuestra situación, entra tarde en la vida del niño/a, pues en nuestro país la mayoría ingresa al proceso escolar alrededor de los cuatro o cinco años, cuando las bases del desarrollo de la persona ya están afianzadas y, en algunos casos, las oportunidades de modificarlas están perdidas. Nuestro problema se agrava si analizamos los magros presupuestos del estado en materia de educación, la sobrecarga horaria docente para compensar los escasos ingresos económicos y la deficitaria formación y capacitación de los mismos. Idealmente, la escuela debería ser el ambiente en el que el niño/a adquiera en unos casos y refuerce en otros, la capacidad para el trabajo, los valores humanos y el compromiso social, juntamente con los conocimientos de las Ciencias Básicas. A pesar del reconocimiento de estas funciones asignadas a la escuela, los diagnósticos la conciben en nuestro medio como un ambiente carenciado en el que el niño y el adolescente sólo adquieren conocimientos, privados de herramientas de pensamiento autónomo y con habilidades sociales limitadas. Sirvan como ejemplo las bajísimas calificaciones obtenidas en los exámenes de ingreso a la universidad, las agresiones vandálicas entre alumnos incluso de «distinguidos» colegios y la escasa oferta de actividades culturales, proyectos sociales y espacios de pensamiento y reflexión.

Creemos que son algunos factores que se relacionan con la violencia escolar en nuestro medio: • La gran cantidad de horas libres en la escuela. • El gran ausentismo de profesores. • La gran cantidad de alumnos por división. • La falta de material didáctico. • La tasa de repitentes no integrados. • La falta de ejercicio de una autoridad, que actúe con firmeza y al mismo tiempo comprenda los problemas. • Los modelos descalificantes de los adultos, con respecto al sistema social especialmente a los docentes. • La violencia de los medios de comunicación sobre todo la TV. • La falta de presencia policial preventiva, en los alrededores de la escuela. • La violencia familiar generada por injusticias sociales, económicas y desadaptaciones personales, que llevan al deterioro del funcionamiento familiar.

El adolescente paraguayo está expuesto además al consumo de alcohol, drogas y armas, dentro y fuera del hogar. La encuesta de la SENAD (Secretaría Nacional Antidrogas) determinó que en una muestra de 6300 niños/as y adolescentes de 12 a 18 años realizada en colegios públicos, privados y subvencionados de la capital e interior del país 4 de cada 10 consume alcohol a diario, el 14.8% consume tranquilizantes o sedantes, 1 de cada 100 alumnos de 8º Grado (13 — 14 años) probó marihuana y 5 de cada 100 alumnos de 3º Curso (ex 6º curso) consume marihuana regularmente, alegando que es muy fácil de obtener. En relación al alcohol el lugar de inicio de la adicción es el hogar.

El tema de la responsabilidad es un tema central en las discusiones sobre reforma legal y seguridad ciudadana; sin embargo es una asignatura pendiente su comu-

nicación clara en los medios. Es también un tema central en la redefinición del rol de todos los actores que participan del proceso penal juvenil. La responsabilidad es el punto de partida de un abordaje que considera al joven como sujeto de derecho. La respuesta que se da en nuestro país al tema surge del mandato obligatorio emanado de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y, en general, de todas las normas internacionales relacionadas con la justicia juvenil ratificadas por el Estado.

El Código de la Niñez y la Adolescencia vigente en Paraguay desde el año 2001, que establece el marco normativo para las personas menores de 18 años. En cuanto a aplicación de responsabilidad, esta ley ha incorporado un enfoque acorde con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ratificada por el país en el año 1990. De este modo, el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 1680/2001) comparte los principios generales de la CDN, pues la normativa se basa en el *principio de responsabilidad* según el cual el adolescente es un sujeto al que se le puede exigir una responsabilidad especial adecuada a su carácter de sujeto en desarrollo.

Nuestro Código contempla una amplia gama de sanciones, que se clasifican en privativas y no privativas de libertad. La privación de libertad es y debe ser una medida de último recurso, que debe ser aplicada sólo en casos excepcionales cuando no hubiese otra mejor alternativa para evitar que el adolescente entre en contacto con el sistema penal y fomentar carreras delictivas a futuro. En todo caso, las sanciones deben tener como finalidad la reinserción social y ser medidas socioeducativas proveyendo servicios psicosociales que apunten a reintegrar a los adolescentes a la sociedad.

Nuestro Código de la Niñez y Adolescencia contempla en materia penal: • Otorgamiento de un tratamiento legal diferenciado a los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos frente a aquellos que cometen delitos. • Aseguramiento de las garantías del debido proceso. • Al entrar en contacto con el sistema penal, el adolescente tiene derecho a contar con defensa y/o asesoría jurídica gratuita, oportuna y especializada. • Se contempla un espacio para la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad. • Los adolescentes no pueden ser recluidos junto con adultos. • Se establece una edad de 14 años bajo la cual no puede responsabilizarse penalmente a niños y niñas. • Contempla medidas especiales de protección y apoyo para atender a los niños y niñas menores de 14 años que comenten delitos, incluyendo a su entorno familiar y social.

La razón de la adquisición, por parte de los adolescentes paraguayos, de la responsabilidad penal desde los 14 años es debida al Código de la Niñez y la Adolescencia, que establece en su artículo 194, que «la responsabilidad penal se adquiere con la adolescencia...». Conforme además con la Ley 2169/2003 que establece la mayoría de edad, la que define como adolescente a toda persona humana desde los 14 años hasta los 17. En cuanto a las sanciones estipuladas para los adolescentes, el Código establece medidas socioeducativas, en primer lugar. En segundo orden propone medidas correccionales o privativas de libertad, solo cuando la aplicación de las medidas socioeducativas no sean suficientes y cuando la gravedad o reprobabilidad de la conducta lleve a recomendar este tipo de sanción (Art. 196 y 206). Las medidas socioeducativas tienen una duración máxima de 2 años (Art. 201), mientras que las privativas de libertad tienen una duración mínima de 6 meses y una extensión máxima de 4 años, excepto en el caso de los hechos calificados como crímenes, que pueden tener una pena máxima de hasta 8 años (Art. 207).

Una situación penosa y recurrente en el país es la utilización por adultos de niños menores de 14 años para cometer delitos aprovechándose de su condición

de inimputables por nuestras leyes. Frente a este tema es preciso tener en claro que los responsables principales de estos hechos delictivos son los adultos o jóvenes mayores que entrenan, manipulan y obligan a los niños y niñas más pequeños a cometer hechos punibles. Estos niños y niñas, debido a la edad o etapa de desarrollo en la que se encuentran no tienen pleno discernimiento de sus acciones ni conocimiento de las consecuencias de las mismas. El Código de la Niñez y la Adolescencia establece medidas de protección y apoyo para los niños, niñas y adolescentes menores de 14 años que se encuentran en esta situación, para evitar que vuelvan a ser utilizados en actos delictivos.

Las medidas recomendadas en el artículo 34 del Código de la Niñez, sobre protección y apoyo, son: • la advertencia al padre, a la madre, al tutor o responsable; • la orientación al niño o adolescente y a su grupo familiar; • el acompañamiento temporal al niño o adolescente y a su grupo familiar; • la incorporación del niño en un establecimiento de educación escolar básica y la obligación de asistencia; • el tratamiento médico y psicológico; • en caso de emergencia, la provisión material para el sostenimiento del niño o adolescente; • el abrigo; • la ubicación del niño o adolescente en una familia sustituta; • la ubicación del niño o adolescente en un hogar.

La problemática en el Paraguay: Si bien, como ya se expuso, existe un amplio marco normativo básico en Paraguay para atender esta problemática, en la práctica existen aún deficiencias. Algunas de las más significativas son:

- Falta de infraestructura y recursos que permitan medidas alternativas a la reclusión.
- Las medidas de protección y apoyo para los menores inimputables (Art. 34 del Código) no se están aplicando debidamente por falta de programas, respuestas y acciones de asistencia y seguimiento a los niños, niñas y adolescentes.
- Muchos adolescentes no cuentan con defensa y/o asesoría jurídica gratuita, oportuna y especializada, así como de seguimiento a sus casos (menos del 10% de la población adolescente en centros de detención tiene condena).
- Los adolescentes pobres son los que finalmente terminan en los centros de reclusión mientras que los que tienen recursos y cuentan con abogados generalmente se ven libres de cumplir este tipo de condenas privativas de la libertad.
- Deficiencias en cuanto a la atención de la salud y educación que se brinda a los adolescentes. Muchos de los adolescentes detenidos han estado excluidos de los servicios, es decir, no han recibido educación formal y son analfabetos, también presentan problemas de salud.
- Falta de infraestructura y condiciones adecuadas para los adolescentes reclusos.

Las estadísticas disponibles sobre el tema indican que en Paraguay existen aproximadamente 190 adolescentes privados de libertad. En el Centro Educativo de Itaguá (principal centro de reclusión y rehabilitación de menores) están reclusos 87, de los cuales solo 10 tienen sentencia. Adicionalmente, alrededor de 100 adolescentes se encuentran en distintos centros de detención del interior del país, de esta cantidad sólo 2 tienen sentencia. La mayoría han cometido hurtos menores. Un estudio realizado por la UNICEF en 4 países de la región, indica que los niños y niñas representan sólo alrededor del 1% de todos los perpetradores de delitos armados.

Según los informes del departamento de estadística del Centro de Emergencias Médicas dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, entre

enero y agosto de 2005 ingresaron por consultorio o internación 1943 menores de 19 años lesionados por accidentes de tránsito, armas de fuego, arma blanca o por intento de suicidio. La mortalidad total fue de 31 menores (incidencia relativa de 1,6%).

Enero-Agosto 2005								
Edad-Sexo / Tipo	Acc. Tránsito	Mort.	A. Fuego	Mort.	A. Blanca	Mort.	Int. Suicidio	Mort.
< 5 años Masc.	136				3		1	
< 5 años Fem.	54		1	2	3			
5 a 14 a. Masc.	452	5	7		10		6	1
5 a 14 a. Fem.	253	3	1		3		17	
15 a 19 a. Masc.	409	3	84	6	154	5	23	3
15 a 19 a. Fem.	220	1	8		23		75	2
Total	1.524	12	101	8	196	5	122	6
<i>Ind. mort. % N=31</i>	<i>0,97%</i>		<i>7,92%</i>		<i>2,55%</i>		<i>4,92%</i>	

7.3 En este tópico una vez más nos encontramos con el obstáculo de la indisponibilidad por parte de las instituciones encargadas de datos y/o estadísticas sobre inmigrantes en Paraguay.

En cuanto a grupos étnicos, en Paraguay los que predominan son los grupos indígenas.

Con relación al marco legal vigente y protección a ellos, la CN reconoce la existencia en el país de pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo (art. 62). Reconoce y garantiza el derecho de estos pueblos a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat, otorgándoles la facultad de aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de su convivencia en el interior de su comunidad, siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. En caso de conflictos jurisdiccionales, prevalecen para ellos el derecho consuetudinario indígena (art. 63). Encomienda además al Ministerio Público, entre sus deberes y atribuciones, la competencia para promover acción penal pública en defensa de sus derechos (art. 268 inc. 2).

En el año 1993, el Congreso de la República del Paraguay ratificó además el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, por Ley 234 del mismo año. Por este Convenio el Paraguay se compromete en forma categórica al respeto y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos nativos, quedando prohibida la discriminación de cualquier índole y el traslado de las comunidades de su lugar de asentamiento, situaciones que lamentablemente aún se observan en nuestro país. En lo que a seguridad se refiere, por este Convenio, el Estado tiene por obligación la salvaguarda de las personas, instituciones, bienes, el trabajo, la cultura y el medio ambiente de los pueblos interesados, el tema del medio ambiente es repetido casi en todos los tópicos, tarea aún pendiente en el país.

8. FUENTES EN INTERNET

Ministerio del Interior

www.mdi.gov.py

Poder Legislativo del Paraguay

www.congreso.gov.py

Ministerio de Relaciones Exteriores

www.mre.gov.py

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos

www.dgeec.gov.py

Constitución Nacional 1992 - República del Paraguay

<http://pdba.georgetown.edu/constitutions/paraguay/para1992.html>

Ley 1337/1997 «De defensa nacional y seguridad interna»

www.cej.org.py/games/Leyes_por_Materia_juridica/ADMINISTRATIVO/LEY%20%201337.pdf

Centro de políticas públicas (Informe Paraguay)

<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/onudh/informes-ddhh/287-ddhh-py/580-cdn-2010-paraguay.html>

Defensoría del Pueblo - Paraguay

www.defensoriadelpueblo.gov.py

14. PERÚ*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En el ordenamiento jurídico peruano la seguridad ciudadana es un bien jurídico reconocido en el artículo 197 de la Constitución Política de 1993,¹ cuyo texto dispone que «las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley». Este mandato constitucional se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica N° 27972/2003, de Municipalidades (LOM).²

Ciertamente, el referido mandato no recae exclusivamente en las municipalidades, sino en el Estado en su conjunto, pues de acuerdo con el artículo 44 del Texto Constitucional, le corresponde al Estado «garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación».

En ese sentido la Ley N° 27933/2003³, creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), que agrupa a la sociedad civil organizada y a las entidades públicas involucradas, en la formulación de la política de seguridad ciudadana en los diferentes niveles de gobierno⁴. Dicha Ley ha sido reglamentada por

* **Abreviaturas:** CEM= Centros de Emergencia Mujer; CONASEC= Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana; MININTER= Ministerio del Interior; PNP= Policía Nacional del Perú; SINASEC= Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

¹ Inicialmente este bien jurídico se encontraba reconocido en el artículo 195, pero posteriormente, mediante una Ley de Reforma Constitucional, la Ley N° 26780/2002, se le dio la ubicación actual en el texto constitucional.

² Publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de mayo de 2003.

³ Publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de febrero de 2003.

⁴ Conforme el artículo 43 y 188 de la Constitución Política del Perú, el Estado es descentralizado y se encuentra organizado en Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

el Ministerio del Interior (MININTER) mediante el Decreto Supremo N° 012/2003.⁵

Es a través del artículo 2 de esta ley que se desarrolla con mayor precisión el concepto de seguridad ciudadana, entendiéndola como «la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, [contribuye] a la prevención de la comisión de delitos y faltas».

Esta normativa se caracteriza porque establece que la política de seguridad ciudadana debe articularse de manera preventiva y participativa, buscando priorizar la atención de las situaciones que generan inseguridad. Esto permitirá brindar una respuesta efectiva que garantice los derechos de todas las personas.

Cabe señalar, además, que en el ámbito internacional el Estado peruano ha suscrito la «Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica»⁶ y ha participado en la «Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas».⁷

1.2 En el Perú, dado su carácter de Estado unitario y descentralizado (artículo 43 de la Constitución Política), las competencias en la formulación de las políticas institucionales, se encuentran distribuidas entre los distintos niveles de gobierno y de administración (nacional, regional, provincial y distrital).

Por su parte, la persecución y sanción de conductas delictivas están asignadas a entidades de competencia nacional (Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial) pero que administrativamente están desconcentradas en cada uno de los ámbitos territoriales.

En relación a las competencias en materia de formulación de políticas institucionales de seguridad ciudadana:

- *Ámbito nacional:*

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley N° 27933/2003, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana es el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana en el Perú.

Dicho Consejo se encuentra presidido por el Ministro del Interior, en representación del Poder Ejecutivo, del cual depende. Asimismo, lo conforman los titulares, o sus representantes, de los Ministerios de Justicia, Educación, Salud y Economía, de la Corte Suprema de Justicia, de la Fiscalía de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, dos Presidentes Regionales, el Alcalde Metropolitano de Lima, los Alcaldes de dos capitales de departamento con mayor número de electores, la Dirección General de la Policía Nacional del Perú, el Presidente del Instituto Nacional Penitenciario, y dos representantes de los gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada.

Asimismo, conforme al artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, corresponde al Poder Legislativo, a través de su comisiones ordinarias, y específicamente la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y la Comisión

⁵ Publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de octubre de 2003.

⁶ Suscrita en la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, realizada el 29 y 30 de setiembre del 2005 en Brasilia.

⁷ Realizada el 7 y 8 de octubre de 2008 en México D.F.

de Constitución, analizan propuestas legislativas para ser sometidas al Pleno del Congreso y asimismo realizan tareas de fiscalización en materia de seguridad ciudadana.

- *Ámbito regional, provincial y distrital:*

Conforme al artículo 13 de la Ley N° 27933/2003, los comités regionales, provinciales y distritales son los encargados de formular los planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana, así como, ejecutar y supervisar la ejecución de los mismos en sus respectivos ámbitos, en el marco de la política nacional diseñada por el CONASEC.

Los comités regionales, provinciales y distritales son presididos por los presidentes regionales, los alcaldes provinciales y los alcaldes distritales de cada una de las competencias territoriales respectivas. Integran estos comités la autoridad política de mayor nivel, el jefe policial de mayor graduación, la autoridad educativa de más alto nivel, la autoridad de salud o su representante, un representante del Poder Judicial, designado por el Presidente de la Corte Superior respectiva, un representante del Ministerio Público de la localidad, el representante regional del Defensor del Pueblo o el que hiciera sus veces y tres alcaldes (provinciales o distritales, según corresponda). Asimismo, como se ha indicado, se convoca también a representantes de la ciudadanía organizada (juntas vecinales, rondas campesinas en aquellos lugares donde existan, empresas de seguridad privada, entre otras).

Por su parte, las autoridades políticas⁸ tienen el encargo de cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes, y velar por el orden interno con el apoyo de la Policía Nacional del Perú en su circunscripción. En esa medida, el Ministerio del Interior le corresponde «dirigir, coordinar y supervisar las actividades de las autoridades políticas», de acuerdo al artículo 4.c de la Ley N° 29334/2009, de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.⁹

En materia de competencias de persecución y sanción de conductas delictivas, y defensa de los derechos fundamentales de las personas, frente a la comisión de conductas delictivas (delitos y faltas), se cuenta con un marco normativo punitivo¹⁰ y con entidades públicas que integran el sistema de justicia, con la finalidad de investigar y sancionar a los responsables.

Conforme al marco constitucional vigente, la Policía Nacional del Perú previene, investiga y combate a la delincuencia (artículo 166). El Ministerio Público tiene como atribución constitucional el ejercicio de la acción penal pública y conduce desde su inicio la investigación del delito, para lo cual le presta apoyo la Policía Nacional del Perú (numerales 4 y 5 del artículo 159).

Por su parte, al Poder Judicial le corresponde la potestad de impartir justicia (artículo 138) y al Instituto Nacional Penitenciario el de cumplir con la función constitucional de reeducar, rehabilitar y reincorporar al penado a la sociedad (Numeral 22 del artículo 139).

⁸ Cabe señalar que mediante la Ley N° 28895/2006, se suprimió las prefecturas y subprefecturas, por lo que las atribuciones y funciones que ejercían se asignaron a las autoridades políticas. Dicha ley fue publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de octubre de 2006. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 003-2009-IN, se precisa que las autoridades políticas del Ministerio del Interior, son los Gobernadores y Tenientes Gobernadores en todo el territorio nacional.

⁹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de marzo de 2009.

¹⁰ El marco normativo penal, procesal penal y de ejecución penal es el siguiente: Código Penal (Decreto Legislativo N° 635/1991), el Código de Procedimientos Penales (Ley N° 9024/1940), algunas disposiciones del Código Procesal Penal (Decreto Legislativos N° 638/1991), el nuevo Código Procesal Penal (Decreto Legislativo N° 957/2004), el Código de Ejecución Penal (Decreto Legislativo N° 654/1991) y demás normas especiales y complementarias.

En las zonas rurales, las comunidades campesinas y nativas con el apoyo de las rondas ejercen funciones jurisdiccionales en su ámbito territorial de acuerdo con el derecho consuetudinario, así como, funciones de interlocución con el Estado y de garantía de la seguridad, la paz y la promoción del desarrollo comunal.

Las comunidades campesinas y nativas han sido reconocidas en el artículo 149 de la Constitución Política, en la Ley 27908/2003¹¹ de rondas campesinas y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 25-2003-JUS.

Por otro lado, existen mecanismos de garantía y protección frente a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales, tales como el proceso de hábeas corpus cuando se compromete el derecho a la libertad individual y derechos conexos, y el proceso de amparo para la protección de otros derechos que puedan resultar comprometidos frente a situaciones de inseguridad ciudadana. Estos mecanismos de garantía de los derechos fundamentales se han recogido en los numerales 1) y 2) de la Constitución Política y han sido desarrollados legislativamente, conjuntamente con otros procesos constitucionales, en la Ley N° 28237/2004,¹² que aprueba el Código Procesal Constitucional.

1.3 En relación a la inseguridad subjetiva, de acuerdo con el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima,¹³ que en noviembre de 2009 realizó la VI Encuesta Anual sobre Seguridad Ciudadana realizada a un universo aproximado de 500 personas de 18 a 70 años de edad, en las ciudades de Lima y Callao.

Según esta encuesta la percepción de la población de Lima y Callao sobre esta temática fue la siguiente:

- *Porcentaje sobre el aumento o disminución de la criminalidad (comisión de delitos)*

	2005	2006	2007	2008	2009
	Nov	Dic	Nov	Nov	Nov
Ha aumentado	82,9	66,8	74,1	75,8	74,2
Sigue igual	12,2	25,9	18,3	15,7	17,5
Ha disminuido	4,9	7,0	7,6	7,1	7,6
No sabe	0,0	0,1	0,0	1,1	0,5
No contesta	0,0	0,2	0,0	0,3	0,2

- *Porcentaje de personas que han sido víctimas de asaltos o robos*

	2005	2006	2007	2008	2009
	Nov	Dic	Nov	Nov	Nov
Sí	37,9	34,8	25,1	29,7	29,1
No	61,8	65,2	74,9	70,3	70,6
No contesta	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3

¹¹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de enero de 2003.

¹² Publicada en el diario oficial El Peruano el 31 de mayo de 2004.

¹³ Los cuadros que se presentan a continuación han sido elaborados por la Universidad de Lima. Visible en: [http://www.ulima.edu.pe/webulima.nsf/default/F598031D89943F2F05256E630017BD4C/\\$file/barometro_social_nov_2009b.pdf](http://www.ulima.edu.pe/webulima.nsf/default/F598031D89943F2F05256E630017BD4C/$file/barometro_social_nov_2009b.pdf) (Consulta: 14 de julio de 2010).

- *Percepción de los ciudadanos sobre lugares más inseguros (expresada en porcentaje)*

	Noviembre 2009
En la calle	63,4
En buses / micros / combis	10,9
En las agencias bancarias	5,9
En puentes / escaleras	5,4
En taxis	5,2
En parque	2,1
En casa	2,0
En centros comerciales	1,9
En el mercado	1,9
En supermercados	0,4
Otra	0,3
No sabe	0,1
No contesta	0,3

En materia de inseguridad objetiva, la Policía Nacional del Perú cuenta con la siguiente información sobre criminalidad:¹⁴

- *Número de denuncias de delitos por cada 100.000 habitantes*

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Total denuncias	557.04	550.92	510.98	529.11	553.51

- *Número de delitos denunciados por tipo penal, cada 100.000 habitantes*

Año / Delito	2005	2006	2007	2008	2009
Homicidios	11,16	11,30	10,42	11,63	10,24
Robo	166,52	165,56	147,43	149,87	167,13
Hurto	191,51	177,89	160,26	165,16	169,72
Estafa	19,90	15,72	11,64	11,14	11,07
Libertad Personal*	5,77	6,18	5,49	6,23	6,60

* Los anuarios estadísticos sólo registran las denuncias por delitos «Contra la Libertad», que de acuerdo a nuestro Código Penal, incluye los delitos de secuestro, coacción y trata de personas.

¹⁴ Esta información ha sido procesada y publicada en «Anuarios Estadísticos de la Policía Nacional del Perú» actualmente visibles en: <http://www.pnp.gob.pe/anuario.html> (Consulta: 13 de julio de 2010)

- *Número de homicidios cometidos con arma de fuego y suicidios por cada 100.000 habitantes*

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Homicidios	0,51	—	0,58	1	0,91
Suicidios	—	—	0,48	0,01	0,48

- *Número de denuncias por violaciones a la libertad sexual por cada 100.000 habitantes*

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Total Denuncias	22,89	23,64	25,54	26,39	23,17

- *Número de denuncias por robo de vehículos por cada 100, 000 habitantes*

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Robo de Vehículos	45,87	37,53	39,77	44,82	47,32

- *Número de detenidos por tráfico ilícito de drogas por cada 100,000 habitantes*

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Detenidos por Drogas	41,12	28,44	42,01	43,05	33,57

- *Cantidad de droga incautada en kilogramos (cocaína y marihuana)*

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Pasta básica de cocaína	4.583.362	4.852.469	6.261.303	11.75 374	9.914.071
Marihuana	1.158.537	1.351.032	1.160.721	2.274.828	2.109.233

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 En el Perú la función de garantizar seguridad a los ciudadanos y ciudadanas del país corresponde al Estado en su conjunto, es decir en sus niveles de gobierno (regional, provincial y distrital). En ese sentido, las obligaciones de las entidades del sector público que tienen competencia en seguridad ciudadana son las siguientes:

- *El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*

El CONASEC es el máximo órgano nacional encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana. Sus funciones y atribuciones, de acuerdo con los artículos 9 y 10 de la Ley N° 27933/2003, son las siguientes:

1. Establecer las políticas y el plan nacional de seguridad ciudadana.
2. Aprobar planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana.
3. Evaluar la ejecución de la política de seguridad ciudadana.
4. Elaborar anualmente un informe nacional de seguridad ciudadana.
5. Dictar directivas sobre seguridad ciudadana.
6. Impulsar proyectos nacionales, regionales, provinciales y distritales en materia de seguridad ciudadana.
7. Absolver consultas que se formulan en el ámbito nacional.
8. Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales, organismos no gubernamentales, empresas privadas, y otros organismos de seguridad ciudadana.

Por su parte, los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana son los encargados de formular planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana, así como ejecutar los mismos en sus respectivos ámbitos, en el marco de la política nacional diseñada por el CONASEC (artículo 13 de la Ley del SINASEC).

Asimismo, el artículo 15 del Reglamento de la Ley del SINASEC define a los comités regionales como «órganos técnicos normativos que formulan las políticas sobre seguridad ciudadana en el ámbito de sus competencia territorial» y a los comités provinciales y distritales como «órganos ejecutivos» (artículos 18 y 23 del citado Reglamento).

Las funciones comunes más importantes de los comités de seguridad ciudadana están previstas en los artículos 17, 20 y 26 del citado Reglamento y son:

1. Formular la política de seguridad ciudadana en su respectiva jurisdicción;
2. Dictar directivas sobre seguridad ciudadana;
3. Coordinar con los comités de seguridad ciudadana colindantes acciones conjuntas de seguridad ciudadana
4. Celebrar convenios institucionales en materia de seguridad ciudadana

- *En el ámbito del Poder Ejecutivo la competencia específica recae en el Ministerio del Interior*

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley N° 29334/2009, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior debe cumplir con las siguientes funciones:

1. Garantizar, mantener y restablecer el orden interno y el orden público; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y a seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; así como vigilar y controlar las fronteras, a través de la Policía Nacional del Perú.
2. Producir, coordinar y centralizar inteligencia estratégica y táctica, relacionada al orden interno, seguridad pública, seguridad ciudadana, crimen organizado y nuevas amenazas transnacionales, así como acciones de contra inteligencia en el marco del Sistema de Inteligencia Nacional.
3. Articular y coordinar la política nacional de seguridad ciudadana entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, así como participar en el Sistema de Seguridad Ciudadana conforme a la ley sobre la materia.

- *En el ámbito de las municipalidades provinciales y distritales*

La Ley Orgánica de Municipalidades establece que uno de los principios que rige la administración de las municipalidades es la seguridad ciudadana (artículo 26), siendo una de sus competencias en el ámbito provincial o distrital (numeral 2.5 del artículo 73). Asimismo, entre sus competencias y funciones específicas compartidas con el gobierno nacional y el gobierno regional, las municipalidades deben fortalecer el espíritu solidario y el trabajo colectivo orientado a la seguridad ciudadana (numeral 10 del artículo 82).

Conforme a lo descrito en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades en materia de seguridad ciudadana tienen las siguientes funciones:

Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

- a) Establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley.
- b) Ejercer la labor de coordinación para las tareas de defensa civil en la provincia, con sujeción a las normas establecidas en lo que respecta a los Comités de Defensa Civil Provinciales.

Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

- a) Coordinar con las municipalidades distritales que la integran y con la Policía Nacional el servicio interdistrital de serenazgo y seguridad ciudadana.
- b) Promover acciones de apoyo a las compañías de bomberos, beneficencias, Cruz Roja y demás instituciones de servicio a la comunidad.

Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

- a) Organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva.
- b) Coordinar con el Comité de Defensa Civil del distrito las acciones necesarias para la atención de las poblaciones damnificadas por desastres naturales o de otra índole.
- c) Establecer el registro y control de las asociaciones de vecinos que recaudan cotizaciones o administran bienes vecinales, para garantizar el cumplimiento de sus fines.

Bajo este diseño normativo, en el ámbito de los gobiernos locales, algunas municipalidades provinciales y distritales cuentan con gerencias de seguridad ciudadana y cuerpos locales de seguridad ciudadana, estos últimos denominados serenazgo. Este servicio no tiene facultades constitucionales ni legales propias de un cuerpo de policía y su función se circunscribe a los mecanismos de alerta temprana y de colaboración con la actividad policial en la función preventiva de la comisión de delitos.

Por su parte, la sociedad organizada en juntas de delegados vecinales comunales¹⁵

¹⁵ El artículo 106 de la LOM entiende a la junta de delegados vecina comunal como «el órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integran

tienen entre sus funciones «apoyar la seguridad ciudadana por ejecutarse en el distrito» (numeral 3 del artículo 107 de la LOM). Es decir, las municipalidades tienen la facultad de crear y/o reconocer juntas vecinales que, entre sus diversas labores, también desempeñan tareas de seguridad ciudadana.

Para la elaboración del sistema de seguridad ciudadana, las municipalidades ubicadas en zonas rurales deben convocar y concertar «con las organizaciones sociales, vecinales o comunales, las rondas urbanas y campesinas, los comités de autodefensa y las comunidades campesinas, nativas y afroperuanas» (artículo 145 de la LOM).

En el ámbito de la Municipalidad Metropolitana de Lima, como capital de la República del Perú, existen disposiciones específicas en materia de seguridad ciudadana. En ese sentido, son atribuciones del Concejo Metropolitano:

- 1) Aprobar mediante ordenanza municipal lo referente al sistema metropolitano de seguridad ciudadana
- 2) Aprobar planes y programas metropolitanos en materia de seguridad ciudadana
- 3) Aprobar el sistema metropolitano de seguridad ciudadana y crear el serenazgo municipal metropolitano, así como reglamentar su funcionamiento; y
- 4) Dictar normas que sean necesarias para brindar el servicio de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, de conformidad con los numerales 8, 12, 17 y 18 del numeral 8 del artículo 157 de la LOM.

Finalmente, de acuerdo al numeral 8 del artículo 161 de la LOM se ha previsto como competencia y funciones especiales en materia de seguridad ciudadana de la Municipalidad Metropolitana, lo siguiente:

- 1) Crear, normar, dirigir y controlar el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, con arreglo a la ley de la materia.
- 2) Crear y desarrollar, conjuntamente con el Sistema Nacional de Defensa Civil, el Plan Metropolitano de Contingencia, para la prevención y atención de situaciones de emergencia y desastres; y
- 3) Crear el sistema de promoción del deporte comunal y distrital, integrado por el representante de la oficina de Fomento del Deporte y el representante de la Junta Vecinal.

- *En el ámbito de la función de las autoridades políticas*

La autoridad política puede otorgar garantías personales que consisten en «medidas precautelares y/o conciliatorias orientadas a prevenir actos o amenazas que atenten contra las libertades y los derechos fundamentales de las personas» y, además, garantías posesorias que consisten en «medidas precautelares y/o conciliatorias a fin de atender a propietarios o poseedores de bienes inmuebles que se vean amenazados por actos de invasión o usurpación del bien, por parte de terceros».

Para tal efecto, la Dirección General de Gobierno Interior del Ministerio del Interior, aprobó la Directiva N° 004-2009-IN-1501 «Normas y procedimientos

el distrito dentro de la provincia y que está organizadas, principalmente, como juntas vecinales. Asimismo, está integrada por las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales, las comunidades nativas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones y por los vecinos que representan a las organizaciones sociales de la jurisdicción que promueven el desarrollo local y la participación vecinal, (...)»

para el otorgamiento de garantías personales y posesorias», mediante Resolución Directoral N° 3322-2009-IN-1501 del 10 de julio de 2009.

2.2 El detalle normativo de las funciones, atribuciones y facultades de la Policía Nacional están reguladas en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley N° 27238/1999, de la Policía Nacional del Perú,¹⁶ y en los artículos 9, 10 y 11 del Decreto Supremo N° 008-2000-IN, su Reglamento.¹⁷

El Tribunal Constitucional peruano ha precisado que la PNP cumple dos funciones básicas: preventiva e investigativa. En efecto ha sostenido que «[p]or la primera, conforme a la Constitución, la Policía debe: a) garantizar, mantener y restablecer el orden interno, b) garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado, c) vigilar y controlar las fronteras, y d) prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Por la segunda, la Policía investiga y combate la delincuencia.»¹⁸

Asimismo, el artículo 7 de la Ley N° 27238/1999, Ley de la Policía Nacional del Perú, indica que es función de la PNP «garantizar la seguridad ciudadana», para lo cual «capacita en esta materia a las entidades vecinales organizadas». Para cumplir con esta función, la PNP cuenta con una Dirección de Participación y Seguridad Ciudadana y con oficinas de participación ciudadana al interior de cada una de sus direcciones territoriales¹⁹, a través de las cuales se fomenta la creación de juntas vecinales en seguridad ciudadana.

También cuenta con las facultades propias de todo cuerpo de policía para intervenir y detener en supuestos de flagrancia delictiva, de acuerdo con lo establecido en el literal f) del artículo 2.24 de la Constitución Política, que dispone lo siguiente: «Nadie puede ser detenido sino por mandato escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito».

Seguidamente se detalla algunos indicadores sobre el cumplimiento de obligaciones y de desempeño de la Policía Nacional del Perú:²⁰

- *Número de denuncias recibidas, casos resueltos y casos pendientes de solución por la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI) de la Policía Nacional del Perú:*

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Total de denuncias Recibidas	13.140	11.693	9.115	10.162	33.321
Resueltas	8.343	7.714	7.167	9.09	8.437
Pendientes	4.797	3.979	1.948	1.072	24.884

¹⁶ Publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de diciembre de 1999.

¹⁷ Publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de octubre de 2000.

¹⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia del 12 de agosto de 2005, recaída en el Expediente N° 0022-2004-AI/TC, F.J. 43.

¹⁹ En la actualidad la PNP cuenta con 20 Direcciones Territoriales. Cuadro de Organización y Funciones de la Policía Nacional del Perú. <http://www.pnp.gob.pe/transparencia/documentos/co2010.pdf> (Consulta: 13 de julio de 2010).

²⁰ Visible en <http://www.pnp.gob.pe/anuario.html> (Consulta: 13 de julio de 2010).

- *Número de detenciones efectuadas por la Policía Nacional en los últimos 5 años:*

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Detenciones	44.272	48.739	52.629	60.053	66.331

2.3 En este ámbito destaca el papel de las Fuerzas Armadas, conformadas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea del Perú, las mismas que se encuentran subordinadas a la autoridad constitucional del Presidente de la República y adscritas al Ministerio de Defensa.

De acuerdo con el artículo 165 de la Constitución Política tienen carácter no deliberante y su finalidad fundamental es garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asimismo, pueden o no asumir el control del orden interno cuando se declara un estado de emergencia y si así lo dispone el Presidente de la República, de acuerdo al artículo 137 de la Constitución Política.

Al respecto, mediante la Ley N° 29166/2007,²¹ que establece reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, se dispone principalmente lo siguiente: i) la posibilidad de que las Fuerzas Armadas, en apoyo a la Policía Nacional, participen en el control del orden interno en zonas no declaradas en estado de emergencia; y ii) el uso de la fuerza letal por parte de las Fuerzas Armadas cuando participan en el control del orden interno.

El Tribunal Constitucional peruano, recientemente se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de citada ley, estableciendo criterios y límites que deben guiar el empleo del uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas cuando interviene en el control de orden público, tanto durante estados de excepción como en situaciones ordinarias.²²

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

En el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el CONASEC es el encargado de elaborar anualmente un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, tal como ha hecho con el actual Plan Operativo Nacional de Seguridad Ciudadana 2010, que es el instrumento de gestión que guía la actuación de cada uno de los integrantes del SINASEC.

Dicho Plan Nacional refiere que los principales problemas de seguridad ciudadana del país son el pandillaje, la violencia familiar y sexual, la pornografía y/o comercio sexual infantil, el consumo de alcohol y drogas, la trata personas, y las infracciones al reglamento de tránsito.

Igualmente, este Plan describe y analiza los servicios básicos de seguridad ciudadana agrupándolos en servicios de prevención, atención a la víctima, atención al victimario, atención oportuna de ocurrencias y demás servicios asociados a la seguridad ciudadana.

²¹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2007.

²² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia del 9 de septiembre de 2009, recaída en el Expediente N° 00002-2008-PI/TC.

También se hace una evaluación del número de comités de seguridad ciudadana instalados y juramentados en los distintos niveles de gobierno, así como se señala a aquellos comités que han cumplido con formular sus planes de seguridad ciudadana y con nombrar sus respectivos secretarios técnicos.

Del mismo modo, se formula una serie de estrategias y actividades para fortalecer la seguridad ciudadana en el país, destacando entre ellas, la necesidad de reforzar y articular los servicios de seguridad ciudadana, así como de ampliar la cobertura de estos servicios y fortalecer el control y participación ciudadana en temas de seguridad.

En relación con el cumplimiento en la formulación de los planes de seguridad ciudadana como instrumentos de gestión, el citado documento da cuenta que, al 11 de diciembre de 2009, se ha elaborado 19 planes regionales, 47 provinciales y 168 distritales, habiendo quedado pendiente la elaboración de 7 planes regionales, 174 provinciales y 1470 distritales²³, a nivel nacional.

Con la finalidad de contribuir al diseño y elaboración de planes de seguridad ciudadana en las diferentes instancias operativas del SINASEC, el CONASEC en el 2006 propuso un modelo Plan Local de Seguridad Ciudadana,²⁴ así como una Guía metodología para formular diagnósticos participativos y planes locales de seguridad ciudadana.²⁵ Asimismo, se aprobó la Directiva N° 008-2008-IN/0101.01 «Procedimientos para la formulación, aprobación y evaluación de los planes locales de seguridad ciudadana y las responsabilidades de los miembros que conforman los comités de seguridad ciudadana».²⁶

- *En cuanto a la formación, incentivos y lucha contra la corrupción en la Policía Nacional del Perú:*

En lo concerniente a la formación policial, la PNP cuenta con una escuela de oficiales ubicada en la capital de la República y 19 escuelas de suboficiales distribuidas en diversas regiones y provincias del país²⁷. Además posee una Escuela de Capacitación Policial dirigida a oficiales y suboficiales; la Escuela Superior de Policía y el Instituto Nacional de Altos Estudios Policiales para oficiales. A su vez, la institución policial ha suscrito convenios con universidades públicas y privadas²⁸ para realizar actividades específicas de formación de su personal.

En cuanto a la formación de los miembros de la PNP en materia de derechos humanos, la PNP imparte cursos en las escuelas de oficiales y de suboficiales. Igualmente posee un Manual de Derechos Humanos aplicados a la Función Policial²⁹ y posee instructores en derechos humanos encargados de difundir el Manual y mantener capacitado al personal policial.

De acuerdo con la información brindada por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, la institución policial otorga los siguientes incentivos:

²³ Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Plan Operativo Nacional de Seguridad Ciudadana 2010, Lima, 2010, pp. 24

²⁴ Revisar en: http://conasec.mininter.gob.pe/pdfs/plan_local_2010.pdf (consulta: 14/07/10).

²⁵ Revisar en: <http://conasec.mininter.gob.pe/pdfs/guia.pdf> (consulta: 14/07/10).

²⁶ Mediante Resolución Ministerial N° 0622-2008-IN/CONASEC, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 2008.

²⁷ <http://www.pnp.gob.pe/direcciones/diredud/eso.html> (Consulta: 12 de julio de 2010).

²⁸ Por ejemplo los convenios suscritos con la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Privada de San Martín de Porres para que estas lleven adelante el examen de ingreso a la escuela de oficiales de la PNP.

²⁹ Aprobado mediante Resolución Ministerial 1452/2006 IN.

medalla de honor, felicitaciones, recompensa, permisos y condecoraciones así como ascensos excepcionales a título póstumo o por acción distinguida³⁰.

Igualmente, en forma anual se realizan los concursos «Policía del Año» y «Comisaría del Año» para premiar el trabajo y desempeño policial. Respecto a los ascensos de los oficiales y suboficiales de la PNP, estos se encuentran regulados en el segundo párrafo del artículo 172 de la Constitución Política, el artículo 31 de la Ley de la PNP y el artículo 42 de su Reglamento. Seguidamente, el artículo 64.4 de la Ley 28857/2009 de Régimen de Personal de la PNP, que en conjunto establecen que el personal policial tiene derecho al ascenso y la promoción al interior de la institución policial, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas relativas a la carrera policial, y de acuerdo con las necesidades institucionales.³¹

En cuanto a la lucha contra la corrupción en la institución policial, la PNP cuenta con la Ley 29356/2009 de Régimen Disciplinario de la PNP; el Consejo de Lucha Contra la Corrupción del Sector Interior y el Plan General de Lucha Contra la Corrupción 2007-2011 del Sector Interior.

Asimismo, la Dirección General de la PNP, mediante la Directiva DGPNP 03-65-2006-EMG-PNP-B, estableció normas y procedimientos para prevenir, contrarrestar y enfrentar, en forma permanente, los actos de corrupción en la PNP; y, a través de la Directiva DGPNP 01-76-2006-B fijó los procedimientos que deben seguir las dependencias policiales cuando personal policial en actividad incurriese en la comisión de delitos comunes y/o de función.

- *En cuanto al diseño de una política criminal del Estado peruano:*

Al respecto, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1485-2005-MP-FN,³² se constituyó el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, con el objetivo de «retroalimentar el diseño e implementación de políticas y programas que permitan combatir los fenómenos socio criminales asociados al delito, para lo cual dimensionará claramente las modalidades, tendencias y características del delito».

Asimismo, mediante Resolución N° 0157-2010-JUS³³ en el Ministerio de Justicia se ha constituido una comisión de especialistas encargada de elaborar la propuesta normativa que establezca la creación de una entidad estatal encargada del diseño y evaluación de la política criminal del Estado.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

El Tribunal Constitucional peruano ha señalado que «la seguridad ciudadana no es un derecho fundamental sino un bien jurídico, habida cuenta de que hace referencia a un conjunto de acciones o medidas que estas destinadas a salvaguardar el desarrollo de la vida comunitaria dentro de un contexto de paz, tranquilidad y orden,

³⁰ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial 142 Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente, Lima, 2009, pp. 242.

³¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 142...». Ibid.

³² Publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de julio de 2005.

³³ Publicada en el diario oficial El Peruano el 8 de julio de 2010.

mediante la elaboración y ejecución de medidas vinculadas al denominado poder de Policía. La seguridad ciudadana consolida una situación de convivencia con normalidad, vale decir, preservando cualquier situación de peligro o amenaza para los derechos y bienes esenciales para la vida comunitaria». ³⁴

En el mismo sentido se ha pronunciado la Defensoría del Pueblo al indicar que «la seguridad ciudadana no constituye en sí misma un derecho de naturaleza constitucional o legal, pero si un bien jurídicamente protegido en tanto conjunto de acciones o medidas destinadas a preservar otros bienes o valores jurídicamente protegidos por nuestro ordenamiento –además de los derechos constitucionales a la vida, integridad, propiedad, etc.– como la tranquilidad pública o paz social, la prevención del delito, uso pacífico de los espacios y vías públicas, erradicación de la violencia, etc.» ³⁵

De esta manera, antes que un derecho exigible por vía jurisdiccional, en el ordenamiento jurídico peruano, la seguridad ciudadana es un bien jurídico protegido cuya gestión se debería organizar bajo la forma de un servicio público a cargo de los gobiernos locales en colaboración con la Policía Nacional. ³⁶

5. GARANTÍAS JUDICIALES

Conforme se detalló en el apartado 4, la seguridad ciudadana no es un derecho fundamental sino un bien jurídico protegido por el Estado, por lo cual este último tiene obligaciones específicas para su garantía. En ese sentido, si bien los ciudadanos pueden exigir judicialmente que se les asegure niveles óptimos de seguridad, no pueden hacerlo alegando la vulneración de esta como un derecho fundamental, sino la afectación de derechos implicados como la vida, la integridad personal, el patrimonio, entre otros.

Se puede indicar que las garantías judiciales para la protección de los derechos que están involucrados frente a la inseguridad ciudadana, son las siguientes: i) a nivel constitucional, se han previsto procesos constitucionales de hábeas corpus y amparo; y ii) a nivel punitivo, se cuenta con procesos para el juzgamiento y sanción de delitos y faltas (ilícitos penales menores).

Como ejemplo de ello se pueden mencionar las demandas de amparo y habeas corpus contra la instalación de rejas en vías públicas en Lima, el Tribunal Constitucional peruano señaló que la seguridad ciudadana es una responsabilidad estatal que exige una específica política para su protección. ³⁷

Por su parte, frente al incremento de ilícitos penales menores (faltas), mediante la Ley 27939/2003, se inició un Plan Piloto destinado a ubicar jueces de paz letrados en las comisarías de Lima Metropolitana, a través de un convenio entre el Ministerio del Interior y el Poder Judicial, bajo el entendido de que este «modelo de Justicia de Paz en Comisarías constituye un espacio físico en el que confluyen

³⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia del 22 de junio de 2005, recaída en el Expediente N 2876-2005-PHC/TC. F.J. 18.

³⁵ DEEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 81. La Libertad de Tránsito y Seguridad Ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana», Lima, 2004, pp. 44.

³⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 81...». Ibid.

³⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia del 27 de junio de 2005, recaída en el Expediente 3482-2005-HC/TC. F.J. 14.

los distintos actores que forman parte del sistema penal por faltas; en concreto; el órgano jurisdiccional, la PNP y el INPE».³⁸

El nuevo Código Procesal Penal de 2004 establece un nuevo sistema acusatorio – adversarial, dejando de lado el antiguo sistema inquisitivo del Código de Procedimientos Penales de 1940.

A su vez, diseña un proceso denominado «proceso común» que obedece a la idea de una mayor rapidez en el juzgamiento, también delimita claramente las funciones de investigación y juzgamiento entre el Ministerio Público y el Poder Judicial y, finalmente, establece que las principales incidencias durante la investigación penal se oralicen. Este Código ha entrado en vigencia progresivamente en algunos distritos judiciales del país.³⁹

A continuación se da cuenta del total de carga procesal activa en el ámbito penal del Poder Judicial durante el año 2009,⁴⁰ el cual es el resultado de la suma de los expedientes pendientes del año 2008 y el número de expedientes ingresados durante el año 2009. De la misma manera, en este indicador comprende los expedientes en trámite y aquellos en etapa de ejecución.

Año	2009
Expedientes pendientes	432.252
Expedientes ingresados	306.247
Total de carga procesal*	738.499

* Esta carga procesal corresponde al número de expedientes que se encuentran en juzgados y salas especializados en lo penal. Sin embargo, no se ha considerado la carga procesal de los juzgados de paz letrados (competentes para el juzgamiento de *faltas*) y de los juzgados mixtos con competencia en diversas especialidades (por ejemplo, civil, penal, laboral, familia).

- *Procesos penales en ejecución*

Año	2009
Pendientes	142.776
Ingresados	77.583
Total carga de expedientes	220.359

- *Procesos penales resueltos*

Año	2009
Total expedientes resueltos	263.860

³⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 119, Justicia de Paz Letrada en Comisaría: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana, Lima, 2007, pp. 42.

³⁹ El nuevo Código Procesal Penal fue aprobado mediante Decreto Legislativo N° 957/2004. Se encuentra vigente en los distritos judiciales de Amazonas, Cajamarca, Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Huaura, Cañete, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno, Cusco, Madre de Dios y San Martín. Además, mediante Decreto Supremo N° 016-2009-JUS se modifica el calendario oficial de su aplicación progresiva.

⁴⁰ Oficio N° 216-2010-GP-GG-PJ del 6 de agosto de 2010, remitido por la Gerencia General del Poder Judicial.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

El nuevo Código Procesal Penal reconoce en su artículo 95 que los agraviados tienen los derechos a:

- 1) Informarse de los resultados de todas las actuaciones en que haya intervenido
- 2) Ser escuchado antes de cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal, siempre que se solicite.
- 3) Recibir un trato digno y respetuoso por parte de las autoridades.
- 4) En los procesos por delitos contra la libertad sexual se preservará su identidad, bajo responsabilidad de quien conduzca la investigación o el proceso.
- 5) Si el agraviado fuese menor o incapaz tendrá derecho a que durante las actuaciones en las que intervenga, sea acompañada por persona de su confianza.

Mediante Decreto Supremo N° 003-2010-JUS, el Ministerio de Justicia aprobó el Reglamento del Programa Integral de Protección de testigos, peritos, agraviados y colaboradores que intervengan en el proceso penal,⁴¹ con la finalidad de configurar el procedimiento para otorgar las medidas de seguridad a las víctimas, así como, establecer los tipos de medidas de protección y sus niveles de seguridad. En tal sentido, señala que cada distrito judicial de la República implementará su unidad distrital de protección, la misma que dependerá de la Unidad Central de Protección adscrita a la Fiscalía de la Nación.

Con la Ley N° 29542/2010, de Protección al Denunciante en el Ámbito Administrativo y de colaboración eficaz en el Ámbito Penal,⁴² otorga un marco de protección y regula beneficios a los funcionarios y servidores públicos, o a cualquier ciudadano que denuncie en forma sustentada la realización de hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad pública y que puedan ser investigados o sancionados administrativamente.

En el Perú no existe un sistema integrado de atención a las víctimas de los delitos derivados de la inseguridad ciudadana sino más bien, los servicios administrativos de atención a las víctimas se prestan en cada uno de los sectores de la administración pública (Ministerios) correspondientes y están asociados, generalmente, a los grupos especialmente vulnerables (niños, niñas, adolescentes, mujeres, entre otros)

En cuanto a la atención de víctimas y testigos, el Ministerio Público ha expuesto los siguientes resultados:⁴³

Año	2009
Total de casos atendidos	7.093
Hombres	1.893
Mujeres	5.200

Asimismo, el número de personas atendidas por los servicios de asistencia a las víctimas ha sido el siguiente:

⁴¹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de febrero de 2010.

⁴² Publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de junio de 2010.

⁴³ Visible en <http://www.mpfm.gob.pe/transparencia.php> (Consulta del 12 de julio de 2010)

Tipo de Servicio / Año	2009
Psicológica	7.000
Legal	6.667
Social	5.867

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 El Plan Nacional Contra la Violencia hacía la Mujer 2010-2015, aprobado por Decreto Supremo N° 003/2009 del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, señala que la violencia contra las mujeres, como fenómeno social, está altamente extendida y es de naturaleza multicausal, lo que permite que muchas veces pase desapercibida o que no se tome en cuenta su real dimensión e impacto.⁴⁴ En esa línea, el citado documento indica que el Estado peruano realiza esfuerzos para lograr que la violencia contra las mujeres sea registrada, pese a lo cual aún es difícil contar con estadísticas que reflejen las dimensiones reales de este problema.⁴⁵

En este contexto, la Ley N° 26260/1993 de Protección contra la Violencia Familiar, modificada por la Ley N° 27306/2000, define que la violencia familiar comprende cualquier acción u omisión que cause daño físico o psicológico, maltrato sin lesión, inclusive la amenaza o coacción graves y/o reiteradas, así como la violencia sexual, que se produzca entre los cónyuges, convivientes, ascendientes, descendientes, parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o quienes habitan el mismo hogar, siempre no mediaran relaciones contractuales o laborales y quienes hayan procreado hijos en común, independientemente que convivan o no, al momento de producirse la violencia.

Por su parte, la Ley N° 28236/2004, que crea Hogares de Refugio Temporal para las Víctimas de Violencia Familiar, establece la obligación de los gobiernos locales de implementar políticas, programas y servicios de prevención, atención y rehabilitación para las víctimas. Asimismo, prevé servicios de consejería, grupos de ayuda mutua, Defensorías Municipales del Niño y Adolescente y servicios de rehabilitación para agresores, entre otros. Esta ley fue reglamentada mediante Decreto Supremo N° 007-2005-MIMDES, que además contempla la creación de redes locales de prevención y atención a la violencia familiar y sexual.

El Código Penal peruano, modificado por la Ley N° 29282/2008,⁴⁶ tipifica los delitos de lesiones graves, lesiones leves y faltas contra la persona en casos de violencia familiar. De este modo:

- 1) El delito de lesiones graves (artículo 121.B) establece que todo aquel que cause a otro un daño grave en el cuerpo o en la salud por violencia familiar será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cinco ni mayor de 10 años. Asimismo, en caso de que la víctima sea un menor de edad y el

⁴⁴ Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia hacía la Mujer 2010-2015, Lima, 2009, pp. 20

⁴⁵ Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia hacía la Mujer 2010-2015, Lima, 2009, pp. 20

⁴⁶ Publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de noviembre de 2008.

agente alguno de sus progenitores, se le suspenderá de la patria potestad de acuerdo con lo establecido en el Código de los Niños y Adolescentes. Si la víctima fallece la pena se incrementará a no menos de seis años ni más de 15 años.

- 2) El delito de lesiones leves (artículo 122.B), establece que todo aquel que cause daño en el cuerpo o la salud por violencia familiar que requiera más de 10 y menos de 30 días de asistencia médica o descanso, será sancionado con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años, así como con suspensión de la patria potestad de ser el caso. Si la víctima fallece la sanción se incrementará a no menos de seis ni más de 12 años.
- 3) En cuanto a las faltas contra la persona (artículo 441), dolosas o culposas, se señala que en caso de lesiones dolosas que requieran hasta 10 días de asistencia médica o descanso derivadas de un hecho de violencia familiar serán sancionadas con prestación de servicios comunitarios de 80 jornadas.

En el ordenamiento jurídico penal peruano no contempla ningún tipo penal específico que sancione de forma concreta los atentados contra la vida de la mujer. En la actualidad, el asesinato de una mujer se investiga y sanciona como homicidio simple, homicidio calificado o parricidio, según corresponda.

En cuanto a la violencia sexual contra la mujer, la Ley N° 28278/2004, de Radio y Televisión, contempla la prohibición de que los servicios de radiodifusión transmitan programas con contenido pornográfico y que promuevan el comercio sexual.

Asimismo, la Ley N° 28251/2004 amplió el tipo violación sexual y el de seducción para comprender como modalidad delictiva no sólo la violación vaginal, sino también la violación anal y oral. Respecto de los sentenciados por el delito de violación sexual de menor de edad, la Ley N° 28704/2006:

- 1) Incrementa la pena.
- 2) Excluye los derechos de gracia, indulto y conmutación de pena.
- 3) Restringe los beneficios penitenciarios para algunas modalidades delictivas.

También, mediante la Ley N° 29194/2008, precisa los supuestos de suspensión y pérdida de la patria potestad para aquel padre o madre que este implicado en un caso de violencia sexual.

Seguidamente se detalla algunos indicadores sobre violencia contra la mujer elaborada por la Policía Nacional del Perú:⁴⁷

• *Número de denuncias por tipos de violencia familiar:*

Año	2006	2007	2008	2009
Total de denuncias	86.147	87.292	91.929	95.749
Violencia Física	55.029	54.265	54.356	55.291
Violencia Psicológica	25.169	25.981	28.361	29.326
Otro tipo de violencia	5.949	7.046	9.212	11.132

⁴⁷ Ver: <http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>; los datos que contiene el *Anuario Estadístico* del año 2005 no pueden ser visualizados debido a un posible daño del archivo (Consulta del 13 de julio de 2010).

• *Número de víctimas de violencia familiar por sexo y edad*

Año	2006	2007	2008	2009
Mujeres	77.368	78.286	81.517	86.112
Hombres	8.779	9.006	10.412	9.637
Mujeres (0-17 años)	---	6.574	6.207	6.918
Mujeres (18 años a más)	---	71.712	75.31	79.194
Hombres (0-17 años)	---	2.065	2.275	2.541
Hombres (18 años a más)	---	6.941	8.137	7.096

• *Número de víctimas de violencia sexual por sexo y edad*

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Número de denuncias	6.268	6.569	7.208	7.560	6.751
Mujeres	—	6.156	6.715	6.932	6.383
Hombres	—	—	493	628	368
Mujeres (0-17 años)	—	—	—	5.422	4.932
Mujeres (18 años a más)	—	—	—	1.510	1.451
Hombres (0-17 años)	—	—	—	538	296
Hombres (18 años a más)	—	—	—	90	72

7.2 En relación con la seguridad de los jóvenes, en el Perú, la mayoría de edad se alcanza al cumplir los 18 años de edad. En tal sentido, el Código de los Niños y Adolescentes Ley 27337/2000, señala que son adolescentes todas aquellas personas entre 12 y 17 años de edad, mientras que el artículo 2 de la Ley 27802/2000 del Consejo Nacional de Juventudes establece que son adolescentes y jóvenes todas las personas comprendidas entre los 15 y 29 años de edad.

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002-2010 del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, indica que los principales problemas de la adolescencia en el Perú son:

- 1) El poco acceso a servicios básicos de educación y salud.
- 2) Escasos espacios de participación y de articulación a su entorno.
- 3) Conductas sexuales riesgosas basadas en el inicio temprano de la sexualidad con escasa protección, que derivan en embarazos precoces.
- 4) La vulnerabilidad a conductas adictivas.
- 5) El incremento de la participación de los jóvenes en acciones violentas (barras bravas, pandillas juveniles y pandillas escolares).

Asimismo, el Plan Nacional de la Juventud 2006-2011, Decreto Supremo 038/2006 de la Presidencia del Consejo de Ministros, identifica como un sector vulnerable de la población juvenil a los jóvenes en conflicto con la ley penal toda vez que los jóvenes varones constituyen cerca de la mitad de población carcelaria del país.

A continuación se detalla algunos indicadores sobre este grupo vulnerable:⁴⁸

- *Número de denuncias por infracción a la ley penal:*⁴⁹

Año	2006	2007	2008	2009
Número de denuncias	2.671	2.602	2.917	2.935

- *Número de casos sobre menores de edad expuestos a circunstancias difíciles:*⁵⁰

Año	2006	2007	2008	2009
Por violación sexual	839	705	818	658
Por Maltrato	778	649	601	569

- *Número de atenciones a menores de edad en el Ministerio de Salud por trastornos mentales y del comportamiento debido al uso de sustancias psicoactivas:*⁵¹

Edad	2006	2007	2008	2009
Menos de 1 año	—	1	—	1
1 - 4 años	95	51	1	—
5 - 9 años	86	75	24	318
10 - 14 años	311	306	295	19
15 - 19 años	1.312	1.335	1.277	1.452
Total	1.804	1.768	1.597	1.790

7.3 En lo que respecta a la seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas, conforme a los artículos 1 y 2.2 de la Constitución Política y la Ley de Extranjería Decreto Legislativo 703, modificada por el Decreto Legislativo 1043/2008, los ciudadanos extranjeros y nacionales gozan de los mismos derechos y deberes. Por lo tanto, los extranjeros inmigrantes que cometen delitos en el territorio de la República se rigen por la normativa penal, procesal y de ejecución penal vigente en el Perú.

Al respecto, la población penal de nacionalidad extranjera reclusa en cárceles nacionales al 2009 es de 1114 reclusos, 513 del continente americano, 468 europeos, 68 asiáticos, 63 africanos y tres de Oceanía. De estos 893 son hombres y 222 mujeres.⁵²

⁴⁸ Ver: <http://www.pnp.gob.pe/anuario.html> (Consulta del 13 de julio de 2010)

⁴⁹ La mayoría de infracciones que son denunciadas es por afectación al patrimonio (robos – hurtos)

⁵⁰ Las principales circunstancias difíciles que exponen los anuarios de la PNP son: a) la fuga del hogar y b) abandono.

⁵¹ Oficio N° 015-2010-DV-OPD del 6 de agosto de 2010, remitido por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

⁵² <http://peru21.pe/noticia/250993/informe21-mil-115-presos-extranjeros-podran-retornar-sus-paises> (Consulta del 12 de julio de 2010).

Por otro lado, el numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política declara que el Estado peruano reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. El artículo 89 de la Ley Fundamental reconoce a las «comunidades campesinas» y a las «comunidades nativas».

Seguidamente el artículo 191 de la Constitución Política reformado con la Ley 27680/2002, hace referencia a los denominados «pueblos originarios». Las cuales como se ha señalado ejercen funciones jurisdiccionales en su ámbito territorial de acuerdo con el derecho consuetudinario, así como, funciones de interlocución con el Estado y de garantía de la seguridad, la paz y la promoción del desarrollo comunal.

7.4 En el caso peruano, los grupos de sexo-género-diverso no cuentan con reconocimiento legal expreso ni con una política sectorial propia. Por lo tanto, se rigen por las normas generales del Estado peruano. No obstante ello, la Defensoría del Pueblo ha reportado quejas por discriminación por orientación sexual.⁵³

8. FUENTES EN INTERNET

Instituto Nacional de Estadística e Informática

<http://www.inei.gob.pe/>

Policía Nacional del Perú

<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>

Ministerio público. Fiscalía de la Nación

<http://www.mpfm.gob.pe/transparencia.php>

⁵³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe de Adjuntía N° 005-2009-DP/ADHPD Actuación del Estado frente a la discriminación. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo, Lima, 2010, 2009. pp. 65-67.

15. PORTUGAL*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Não existe na CRP referência que corresponda a «seguridad ciudadana». Contudo, determina o n.º 1 do seu art.º 27º que «*todos têm direito à liberdade e à segurança*». O direito fundamental à segurança requer uma actuação do Estado, através da definição de uma política de segurança¹ nomeadamente, de segurança

* **Abreviaturas:** ACIDI= Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural; ACT= Autoridade para as Condições do Trabalho; AcTC= Acórdão do Tribunal Constitucional; AGNU= Assembleia Geral das Nações Unidas; AR= Assembleia da República; APAV= Associação Portuguesa de Apoio à Vítima; APCE= Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa; AR= Assembleia da República; CC= Código civil; CEMGFA= Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; CCOPC= Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal; CE= Conselho da Europa; CP= Código penal; CPC= Conselho Prevenção da Corrupção; CPCOSI= Comité Permanente para a Co-Operação Operacional em matéria de Segurança Interna; CPP= Código de Processo Penal; CPRef= Conselho Português para os Refugiados; CRP= Constituição da República Portuguesa; CSM= Conselho Superior da Magistratura; CSTAF= Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais; FRONTEx= Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas; GNR= Guarda Nacional Republicana; IGAI= Inspeção-Geral da Administração Interna; MAI= Ministério da Administração Interna; MJ= Ministério da Justiça; MOBIDIG= Mobile Identification Interoperability Group; MP= Ministério Público; PAR CC= Parecer da Comissão Constitucional; PJ= Polícia Judiciária; Pjus= Provedor de Justiça; PNAI= Plano Nacional de Acção para a Inclusão; PSP= Polícia de Segurança Pública; RAA= Região Autónoma Açores; RAM= Região Autónoma Madeira; RASI= Relatório Anual de Segurança Interna; RCM= Resolução do Conselho de Ministros; REPC= Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade; SGSSI= Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna; SOPEMI= International Migration Outlook; SSI= Sistema de Segurança Interna; TX= Taxa; UACFR RE= Unidade de Apoio à Vítima Imigrante e de Discriminação Racial ou Étnica; UE= União Europeia; UN= Naciones Unidas; UNIFIL= United Nations Interim Force in Lebanon.

¹ Que também contempla a vertente da segurança externa ligada à defesa nacional cujos objectivos são definidos no artigo 273º, nº 2 da Constituição «A defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas. »

interna. Cabe à polícia a função de garantia dos direitos dos cidadãos, a segurança interna e a defesa da legalidade democrática (art.º 272 n.º 1 da CRP). O art.º 237 n.º 3 da CRP prevê a polícia municipal pública, para cooperação da manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.

Portugal ratificou ou aprovou para ratificação a maioria das convenções sobre segurança quer das NU quer do CE ². Não existe disposição legal que contemple a definição de «seguridad ciudadana». A noção de segurança interna consta do art.º 1º da Lei n.º 53/2008, de 4 de Setembro ³ que alterou o Sistema de Segurança, reconhecendo que a estrutura de coordenação criada pela Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, se encontrava ultrapassada ⁴. A Lei n.º 53/2008 configura a segurança como direito fundamental dos cidadãos, pressuposto da própria liberdade e responsabilidade essencial do Estado.

1.2 A AR detém competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a política de segurança interna e para fiscalizar a sua execução ⁵. A condução da política de segurança interna é da competência do Governo ⁶, nomeadamente, através da direcção da actividade interministerial. O MAI formula, coordena, executa e avalia as políticas de segurança interna, de protecção e socorro, e de segurança rodoviária, bem como assegura a representação desconcentrada do Governo no território nacional. Prossegue as suas atribuições através dos governos civis, das forças e dos serviços de segurança e de outros serviços de administração directa ⁷. A GNR é uma força de segurança, de natureza militar, que depende do membro do Governo responsável administração interna excepto nos termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do regime do estado de sítio e do estado de emergência ⁸. A PSP é uma força de segurança com a natureza de serviço público que depende do membro do Governo responsável pela área da administração

² Apenas as que tem a ver de forma directa com as questões suscitadas neste trabalho. Informação disponível em <http://www.gddc.pt> Pode consultar-se ainda <http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/anexosorgint2/convencoes-da-onu-na/> e http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/copy_of_anexos/convencoes-ratificadas7582/.

³ «1. A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática. 2. A actividade de segurança interna, exerce-se nos termos da Constituição e da lei, designadamente penal, da lei quadro de política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança. 3 As medidas previstas na presente lei destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde». Cfr ainda, RASI 2008 http://www.portalseguranca.gov.pt/mediawiki/index.php/1_-_O_Sistema_de_Seguran%C3%A7a_Interna_-_Toc225782979

⁴ Cfr. RCM nº 45/2007, de 19 de Março.

⁵ Cfr Art.º 161 e 164 da CRP e art.º 7º da Lei n.º 53/2008, <http://www.mai.gov.pt/index.php?s=&pid=3#i>.

⁶ Cfr. art.º 197 e seguintes da CRP e Art.º 8 da Lei n.º 53/2008.

⁷ Cfr. Lei orgânica Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro. Cfr. <http://www.mai.gov.pt/index.php?s=missao>

⁸ Situação em que as forças da GNR ficam colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, cfr art. 2º da Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro. Cfr http://www.gnr.pt/portal/internet/legislacao/pdf/LEI_ORGANICA.pdf.

interna⁹. O MJ¹⁰ concebe, conduz, executa e avalia a política de justiça definida pela Assembleia da República e pelo Governo, assegurando as relações do Governo com os tribunais, o MP, o CSM e o CSTAF. A PJ é um corpo superior de polícia criminal que se encontra na hierárquica dependência do Ministro da Justiça¹¹. Os Municípios podem ter uma expressão importante através da criação de polícias municipais¹².

Exercem funções de segurança dirigida aos cidadãos, entre outros, a PSP, a GNR, a PJ e as polícias municipais. Percentagem de polícias por habitante: em 2007 existiam 51779 efectivos policiais¹³.

Perfil dos efectivos: Considera-se pessoal policial da PSP o corpo de profissionais com funções policiais, armado e uniformizado, sujeito a hierarquia de comando, integrado nas carreiras especiais de oficial de polícia, chefe de polícia e agente de polícia e que prossegue as atribuições da PSP, nomeadamente nos domínios da segurança pública e da investigação criminal, em regime de nomeação, sujeito a deveres funcionais decorrentes de estatuto disciplinar próprio e para cujo ingresso é exigida formação específica, nos termos legais¹⁴. É Militar da GNR aquele que, satisfazendo as características da condição militar, ingressou nesta força de segurança e se obriga a manter um bom comportamento cívico e a proceder com justiça, lealdade, integridade, honestidade e competência profissional, de forma a suscitar a confiança e o respeito da população e a contribuir para o prestígio da GNR e das instituições democráticas¹⁵. Quanto à carreira de investigação criminal¹⁶ determina-se que o seu ingresso se encontre dependente de licenciatura e comete-se aos níveis superiores da respectiva carreira um papel decisivo no domínio da valoração das instruções ou directivas das autoridades judiciárias na perspectiva do desenvolvimento da autonomia da investigação criminal consagrada na Lei da Organização da Investigação Criminal. Para ingresso na carreira de polícia municipal exige-se a habilitação com licenciatura em área de formação adequada ao conteúdo funcional e aprovação em estágio com classificação não inferior a Bom¹⁷.

Com a Lei n.º 53/2008, as competências do SGSSI, alargam-se a novas áreas de coordenação das Forças e Serviços de segurança, de direcção e gestão de certos recursos comuns, de controlo de eventos de elevado risco ou de incidentes tático-políciais graves e, ainda, de comando operacional¹⁸. Salienta-se a preocupação de

⁹ Cfr. art.º 2º da Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto. Cfr. http://www.psp.pt/Legislacao/Lei_53-2007.pdf.

¹⁰ <http://www.mj.gov.pt/MJ/sections/o-ministerio>.

¹¹ Cfr. art.º 1º da Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto. CFR. <http://www.policiajudiciaria.pt/PortalWeb/page/%7B5B83D0B4-861C-4790-8534-9BA9FACF4EB8%7D>.

¹² Cfr. Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto Cfr. http://www.portalseguranca.gov.pt/index.php?view=category&layout=blog&id=221%3Alegislacao&option=com_content&Itemid=191.

¹³ Cfr. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_plce&lang=en#.

¹⁴ Cfr. art.º 3º do Decreto-Lei n.º 299/2009 de 14 de Outubro. Cfr. quanto à admissão de oficiais da PSP a Portaria n.º 230/2010, de 26 de Abril; e, quanto a candidatos a agentes, a Portaria n.º 263/2010, de 28 de Abril.

¹⁵ Cfr. art.º 2º do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro. Os candidatos a oficiais de GNR devem preencher os pre-requisitos de admissão à academia militar, <http://www.academiamilitar.pt/codicoes-de-admissao.html>.

¹⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 275-A/2000 de 4 de Novembro.

¹⁷ Cfr. Decreto-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março. Cfr. Portaria n.º 247-B/2000, de 8 de Maio.

¹⁸ Competência que, nos termos do art.º 19º da Lei n.º 53/2008 apenas ocorre em situações de gravidade absolutamente excepcional condicionada a uma decisão fundamentada do Primeiro-Ministro, previamente comunicada ao Presidente da República.

impedir que o exercício dos poderes do SGSSI possa contender com a organização hierárquica das Forças e Serviços de segurança que o integram. O SSI passou a estar dotado de mecanismos e competências para uma melhor interacção com os outros sistemas ou subsistemas nacionais, nomeadamente: o sistema de informações, a segurança aeronáutica e marítima, a segurança rodoviária e transportes, a segurança alimentar e económica e a segurança ambiental, o sistema criminal e a defesa nacional. Mantiveram-se os gabinetes coordenadores de segurança distritais, acrescentando-se a criação de gabinetes coordenadores nas RAA e da RAM. As alterações introduzidas no ano de 2008, no SSI implicaram a aprovação da Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto, que regula a Organização da Investigação Criminal (LOIC) que consagra o papel do SGSSI como o garante do sistema de coordenação entre os órgãos de polícia criminal, atribuindo-lhe competências ao nível da preparação e condução das reuniões do CCOPC¹⁹.

Na AR existem comissões permanentes, especializadas em razão da matéria, com jurisdição permanente, em princípio em cada legislatura. Existe actualmente a comissão parlamentar de assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias²⁰.

1.3 Em Portugal 41,6% dos inquiridos sentem-se inseguros; 70,5% dos inquiridos sentem-se seguros na zona onde residem; Relevam quatro preocupações de segurança: aumento do controle e fiscalização na utilização de armas; aumento do número de acções policiais; recuperação dos espaços degradados e aumento do patrulhamento auto. Em cifras negras a diferença mais significativa entre criminalidade reportada e vitimação é nos crimes contra o património²¹.

Fonte ¹	Variáveis	2005	2006	2007	2008	2009
INE ²	Nºhabitantes 2009					10.637.713
RASI ³	Total de participações	383.253	391.085	391.611	421.037	416.058
	Delitos/100.000/htes	3602,8	3676,4	3681,3	3958,0	3911,2
	Homicídios (GNR;PSP; PJ)r	161	194	133	145	144
	Roubos(GNR;PSP; PJ)	14.665	15.490	13.001	15.450	15.443
	Furtos(GNR;PSP; PJ)	167.609	162.480	161.898	185.364	174.814
	Burlas(GNR; PSP; PJ)	6.027	7.493	7.890	8.498	8.658

¹⁹ Cfr. RASI 2008 .

²⁰ Podem existir, ainda, comissões eventuais, criadas por tempo limitado para cumprir determinada função que culmina com a apresentação de um relatório descritivo dos trabalhos realizados. Cada comissão pode criar subcomissões, para acompanhar matérias específicas inseridas no âmbito de competências da respectiva comissão. Para além das subcomissões, as comissões podem também criar grupos de trabalho, para fins temporários e específicos, de natureza legislativa ou de acompanhamento de determinada matéria. As comissões de inquérito são comissões eventuais que obedecem a um regime específico e que têm como missão vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração. Para além de obedecerem a regras próprias em matéria de constituição, prazo de duração e funcionamento, as comissões de inquérito gozam dos poderes de investigação das autoridades judiciais. Cfr. <http://www.parlamento.pt/sites/com/XILeg/1CACDECRETO LEI G/Paginas/default.aspx>

²¹ Cfr Estudo de vitimação nacional apresentado 21 de Março de 2010, Cfr.

<http://www.mai.gov.pt/data/actualidades%20destaques/destaques/2010/Apresentacao%20sobre%20Inquerito%20a%20Vitimacao.pdf> .

Fonte ¹	Variáveis	2005	2006	2007	2008	2009
PORDATA ⁴	Total de homicídios	910	868	1.014	1.035	Na.
	Suicídios /100.000/hes	9	8	10	10	Na
RASI	Total violações(GNR;PSP; PJ)	363	341	306	317	375
	Violações/100.000/hes	3	3	3	3	4
	Total roubos veículos (GNR;PSP; PJ)	N	N.	487	597	425
	Roubo veículos/100.000/hes	N	N	5	6	4
	Detenções ⁵ (GNR;PSP; PJ)	60.703	65.367	64.862	62.000	63.632
	Detenções/100.00/hes	571	614	610	583	598
	Droga apreendida(gr) ⁶					
	Cocaína	18.083.296	34.476.327	7.362.987	4.877.410	2.697.053
	Heroína	182.289	144.214	61.720	67.706	128.041
	Haxixe	28.263.541	8.436.051	44.623.680	61.237.097	22.961.771
	Ecstasy (unidade)	213.807	113.834	70.591	770.476	8.987
Total de detenções trafico, posse droga (PJ) a	4.354	4.126	3.961	3.930	4.847	
DGPJ ⁷	Crimes armas de fogo	2.308	2.417	2.242	3.330	3.174
	Crimen arma bancas	3.892	4.429	3.493	3.593	3.463

¹ Agradece-se a colaboração do Gabinete do Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna na apresentação dos dados relativos a segurança.

² Cfr. http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main.

³ Cfr. <http://www.mai.gov.pt/index.php?s2=documentos>.

⁴ Cfr http://www.pordata.pt/azap_runtime/.

⁵ Inclui mandatos de detenção.

⁶ Não corresponde ao total de apreensões.

⁷ Cfr <http://www.dgpj.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica>.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

As actividades da PSP desenvolvem-se de acordo com as finalidades da política de segurança interna, com respeito pelos limites do respectivo enquadramento orgânico²². A GNR prossegue atribuições em todo o território nacional e na zona marítima²³. A PJ coadjuva, nos termos da sua Lei Orgânica²⁴ e da LOIC, as autoridades judiciais. As competências reservadas da PJ em matéria de investigação criminal encontram-se definidas, nomeadamente, nos arts.7.º e 8.º da LOIC. A

²² Cfr. Lei 53/2007, de 31 de Agosto, cfr. <http://www.psp.pt/Pages/apsp/quemsomos.aspx>.

²³ Cfr. Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro.

²⁴ Cfr. Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto.

polícia municipal coopera **com as forças de segurança** na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais²⁵.

O controle externo è exercido através dos Tribunais, pela Provedoria de Justiça²⁶ e ainda, através da IGAI, que assegura as funções de auditoria, inspecção e fiscalização de alto nível, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos, dependentes, ou cuja actividade é legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Interna.²⁷

Cumprimento real das obrigações e indicadores gerais do desempenho da polícia.

Fonte	Variáveis	2005	2006	2007	2008	2009
	Utilização de armas	Os números disponíveis são anteriores a 2002 ¹				
RASI	Polícias mortos cumprimento dever ²	4	2	0	1	2
	Homicídios provocados por intervenção policial			1	1	6
	Denúncias apresentadas contra a polícia	Dados de 2001 ³				
	Casos de violação de direitos humanos	Dados anteriores a 2005 ⁴				
	Mecanismos de controle de armas de fogo e desarmamento	Dados de 2003 ⁵				
	Incorporação (GNR;PSP)	1.160	2.177	1.47	0	1847
FS	Incorporação mulheres nos corpos policiais	2.035	2.241	2.344	2.451	2.572

¹ Cfr http://igai.pt/publicdocs/Livro_IntervencoesSI_Nov2003.pdf.

² Exceptuando o ano de 2009 a contabilidade diz respeito somente à GNR e PSP.

³ Cfr. <http://www.igai.pt/publicdocs/EstNAT012003.pdf>.

⁴ Cfr. http://igai.pt/publicdocs/Textos_Conferencia2005.pdf.

⁵ Cfr. http://igai.pt/index/index.php?option=com_content&task=view&id=71&Itemid=42

2.3 O CEMGFA exerce o comando das Forças Armadas em tempo de paz., garantindo, nomeadamente, a interacção dos sistemas de controlo e comuni-

²⁵ Cfr. http://www.portalseguranca.gov.pt/index.php?view=category&layout=blog&cid=221%3Alegislacao&option=com_content&Itemid=191

²⁶ Cfr. <http://www.provedor-jus.pt/>

²⁷ Cfr. http://igai.pt/index/index.php?option=com_content&task=view&id=138&Itemid=119. A IGAI foi criada pelo Decreto-Lei n.º 227/95, de Novembro. No exercício da sua actividade realiza inspecções regulares e acções de fiscalização sem aviso prévio, em postos e esquadras policiais, onde verifica as condições de funcionamento geral, o cumprimento das normas legais e dos procedimentos aplicáveis e particularmente, as condições de detenção temporária e o tratamento dos detidos. A IGAI aprecia queixas apresentadas pelos cidadãos, bem como outras situações de que toma conhecimento por qualquer meio e em que haja suspeitas de violação da legalidade, ou de comportamentos lesivos dos direitos fundamentais dos cidadãos. Nos casos de maior gravidade a IGAI procede directamente aos inquéritos e processos disciplinares e propõe ao Ministro a aplicação das sanções individuais. Quando constata a existência de deficiências sistémicas, apresenta propostas para aperfeiçoamento dos serviços.

cações²⁸. Na defesa militar da República participam a Marinha²⁹, o Exército³⁰ e a Força aérea³¹.

Portugal é membro da UE e participa no trabalho da FRONTEX.³² No quadro da OTAN releva a participação portuguesa em 2006, as Forças Armadas portuguesas participaram no reforço da UNIFIL. Desde 1995, Portugal participou em todas as missões militares externas da OTAN e da UE. Nos últimos doze anos, mais de vinte mil soldados dos três ramos das Forças Armadas portuguesas participaram em missões militares internacionais (Europa balcânica, Médio Oriente, África, Ásia Central e Oriental)³³.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

A estratégia política para 2010 é dirigida à segurança dos cidadãos: causas da criminalidade; aprofundamento do policiamento de proximidade e da segurança comunitária, bem como dos programas especiais de protecção de jovens, idosos e outras pessoas particularmente vulneráveis; intensificação das acções sistemáticas de controlo das fontes de perigo; reforço da coordenação do sistema de segurança interna; aproveitamento das novas tecnologias³⁴.

Existe relação com anteriores acções ou projectos: «Apoio seguro»; «Apoio 65=idosos sem segurança»; «Apoio à Vítima — violência doméstica»; «Táxi seguro»; «Comércio Seguro»; «Programa Integrado de policiamento de proximidade»; «Contratos locais de segurança», «Não estás à venda»; «Programas especiais de natureza tecnológica»; «Farmácia segura»; «Sistema integrado de informação de perdidos e achados»; «Videovigilância»; «Igreja segura»; «SOS Azulejo»; «Transporte Seguro de tabaco»; «Operação Verão Seguro»; «Apoio ao Turismo»; «Nematódo da madeira do Pinheiro»; «Linha SOS ambiente»; «Defesa da floresta contra incêndios»; «Circular em segurança»; «Polícia sempre presente»; «Carnaval em Segurança», «Natal em Segurança»; «Recreio Seguro»; «Escola-Segura»; «Ambiente Seguro»; E ainda, operações especiais de fiscalização, operações no âmbito

²⁸ Cfr. <http://www.emgfa.pt/pt/organizacao/cemgfa/funcao>

²⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 49/93, de 26 de Fevereiro, vigente condicionalmente, : <http://www.marinha.pt/pt/amarinha/pages/missao.aspx>

³⁰ Cfr. Decreto-Lei n.º 61/2006, de 21 de Março, vigente condicionalmente, http://www.exercito.pt/portal/exercito/_specific/public/allbrowsers/asp/projuinformacao.asp;

³¹ Cfr. Decreto-Lei n.º 51/93, de 26 de Fevereiro, Cfr. <http://www.emfa.pt/www/conteudos/informacao/legislacao/index.php?cod=030.035&clang=pt>. CR ainda a lei de Bases da Organização das Forças Armadas, Lei n.º 1-A/2009, de 7 de Julho.

³² Cfr. http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_pt.htm. Sobre a actual situação nas fronteiras externas cfr. http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art14.htm; http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/presspack_light.pdf Cfr. <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=318>.

³³ Cfr. <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=318>. http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/9E426095-8C00-4CE2-81DC-8E28858D6944/0/MDNbalancofinal_alterado.pdf.

³⁴ Constante do Programa de Governo. Cfr. <http://www.mai.gov.pt/index.php?s=&cpid=6#i>. O plano contempla Medidas Legislativas e Operacionais de Prevenção e de Combate à Criminalidade; [http://www.mai.gov.pt/data/documentos/Relatorios%20Seguranca%20Interna/RASI%202009%20-%20PCM%2025MAR.%20\(Versao%20definitiva\)](http://www.mai.gov.pt/data/documentos/Relatorios%20Seguranca%20Interna/RASI%202009%20-%20PCM%2025MAR.%20(Versao%20definitiva)).

do controle de fronteiras e da fiscalização da permanência de cidadãos estrangeiros; imigração ilegal e tráfico de pessoas: fraude documental e segurança rodoviária³⁵.

Encontra-se prevista: a cooperação internacional através da aposta na REPC e na rede nacional de prevenção da criminalidade; participação do MAI na elaboração e implementação da nova «Estratégia de Segurança Interna da União Europeia» e do «Plano de Acção do Programa de Estocolmo»; participação no CPSOSI; e, incremento da cooperação transfronteiriça com as autoridades do reino de Espanha, em particular, através da celebração de um «Memorando de Entendimento sobre Cooperação Policial e Segurança Interna»; reforço da participação do SEF, bem como de outras entidades nacionais, nas operações conjuntas e nas missões da FRONTEX, bem como a revitalização da rede de Oficiais de Ligação do MAI (securização das fronteiras externas da União Europeia) tendo como objectivo o combate ao auxílio a imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos; desenvolvimento da iniciativa EU MOBIDIG; Coordenação, em conjunto com outros Estados da, a organização do II Fórum de Ministros da Administração Interna da CPLP, a ter lugar em Luanda, no segundo semestre de 2010³⁶.

Continuará a dar-se especial atenção à formação inicial e contínua relacionadas com a investigação criminal, a violência domestica e os incidentes tactico-policiais³⁷. Tanto a lei que prevê o Estatuto do Pessoal Policial da PSP³⁸ como o Estatuto dos Militares da GNR³⁹ bem como as normas da Lei orgânica da polícia judiciária⁴⁰ comportam normas especiais sobre formação.

A PSP, a PJ e a GNR já entregaram⁴¹ os planos anti-corrupção ao CPC⁴². Vigora o Código Deontológico do Serviço Policial, ao encontro da Resolução n.º 690 da APCE, de 8 de Maio de 1979, e da Resolução n.º 34/169 da AGNU, de 17 de Dezembro de 1979, abrangendo militares da GNR e pessoal da PSP em exercício de funções policiais⁴³.

³⁵ Cfr <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/apoio65.aspx?menu=6> ; <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/violenciadomestica.aspx?menu=2>; <http://www.gnr.pt/> ; <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/taxiseuro.aspx?menu=5>; <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/comercio.aspx?menu=7> ; <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/pipp.aspx?menu=1>; http://www.dgai.mai.gov.pt/cms/files/conteudos/manual_diag_locais_seguranca.pdf; <http://perdidoseachados.mai.gov.pt/>; <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/ferias.aspx?menu=3>; <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/escolasegura.aspx?menu=4>; <http://www.gnr.pt/>

³⁶ Cfr. [http://www.mai.gov.pt/data/documentos/Relatorios%20Seguranca%20InternalRASI%202009%20-%20PCM%2025MAR.%20\(Versao%20definitiva\)](http://www.mai.gov.pt/data/documentos/Relatorios%20Seguranca%20InternalRASI%202009%20-%20PCM%2025MAR.%20(Versao%20definitiva)).

³⁷ Cfr. [http://www.mai.gov.pt/data/documentos/Relatorios%20Seguranca%20InternalRASI%202009%20-%20PCM%2025MAR.%20\(Versao%20definitiva\)](http://www.mai.gov.pt/data/documentos/Relatorios%20Seguranca%20InternalRASI%202009%20-%20PCM%2025MAR.%20(Versao%20definitiva)) . A título de exemplo: academia militar fornece mestrados a Cursos de GNR <http://www.academiamilitar.pt/gnr-trans.html> ; Plano curricular de mestrado Oficiais da PSP: http://www.esp.pt/anexos/PLANO%20DE%20ESTUDOS_CMICP.pdf; Plano curricular oficiais gnr :<http://www.fd.unl.pt/Anexos/Conteudos/Regulamento3EA.pdf>

³⁸ Cfr. Decreto-lei n.º 299/2009, de 14 de Outubro .

³⁹ Cfr. Decreto-lei n.º 265/93, de 31 de Julho.

⁴⁰ Cfr. Decreto-lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro

⁴¹ Cfr. http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/lista_de_entidades.pdf

⁴² Sobre a natureza destes planos cfr <http://www.cpc.tcontas.pt/>.

⁴³ Cfr. <http://www.gnr.pt/portal/internet/legislacao/pdf/CDeontServPolicial.pdf>

Investigación.⁴⁴ — Políticas de seguridad privada. Datos. Control público efectivo. Com a Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto foi tipificado o crime de exercício ilícito da actividade de segurança privada e alterado o Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro (exercício da actividade de segurança privada). Foi reforçada a articulação entre as empresas de segurança privada e as forças de segurança. A transferência de competências para Departamento de Segurança Privada da PSP (Decreto-Lei n.º 76/2007, de 29 de Março), foi formalmente completada pela Portaria 838/2008, de 29 de Maio⁴⁵.

Dados

	2005	2006	2007	2008	2009
Empresas especificamente destinadas à prestação da actividade de terceiros ¹	99	110	113	105	
Empresas destinadas a autoprotecção ²	50	56	56	55	
Número vigilantes	34 403	36998	38874	38928	
Formação: novas autorizações ³	7	10	11	13	
Pedidos de fiscalização	51	75			
Contra-ordenações provenientes da GNR e PSP	904	1179	1295	2061	
Decisões condenatórias o	112	106	102	224	
Execuções judiciais ⁴	49	49	25 ⁵		

¹ Inclui vigilância de bens móveis e imóveis e controle da entrada e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou susceptíveis de provocar actos de violência no interior de edifícios ou locais de acesso vedado ou condicionado ao público, designadamente estabelecimentos, certames, espectáculos e convenções; actividade de protecção pessoal; exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes; transporte e guarda, tratamento e distribuição de valores.

² Idem

³ concedidas a entidades que não se encontrando inseridas no sistema nacional de ensino, passam a poder dar formação no âmbito de actiCFR. ades de segurança privada e a centros de formação pertencentes a empresas de segurança privada.

⁴ Dados disponíveis em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MAI/Publicacoes/Pages/publicacoes.aspx>

⁵ Execuções judiciais e de garantia

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

O sentido n.º 1 do art.º 27 da CRP comporta uma dimensão negativa, estritamente associada ao direito à liberdade, traduzindo-se num direito subjectivo à segurança

⁴⁴ Cfr. <http://www.esp.pt/>; http://www.cies.iscte.pt/outras/workshopsCIES/index.jsp file:///C:/Documents%20and%20Settings/mjcb/Defini%20E7%F5es%20locais/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/WLQ2R0V9/ParaSite_Forumpesquisas2007LuisdeSousaeJoaoTriaes%5B1%5D.ppt#285,3,Objetivos estratergicos do observatorio;

<http://www.dgsi.pt/bpjl.nsf/0/f3f2188100959cbf80256e530053d41f?OpenDocument>; <http://www.dgsi.pt/bpjl.nsf/0/f3f2188100959cbf80256e530053d41f?OpenDocument>; <http://www.ul.pt/pls/portal/docs/1/242579.PDF>

⁴⁵ Cfr. <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MAI/Publicacoes/Pages/publicacoes.aspx>

(direito de defesa perante agressões dos poderes públicos), e uma positiva, traduzindo-se num direito à protecção através dos poderes públicos contra as agressões ou ameaças de outrém.⁴⁶ O direito à segurança enquanto direito fundamental (inserido no Título II, parte I da Constituição), beneficia do regime previsto no art.º 18 da CPC.

Jurisprudência:⁴⁷ Par CC n.º 32/80; AcTC n. 90/84. 102/84. 63/85 (responsabilidade de director de periódico). 70/85 (prisão). 43/86 (pena relativamente indeterminada). 156/86 (inibição 3.º da faculdade de conduzir), 160/86. 187/86. 237/86. 324/86 (extradição), 325/86 (extradição 3.º), 328/86 (penas), 337/86 (inibição da faculdade de conduzir), 7/87 (Código de Processo Penal), 339/87, 440/87 (indenização ao lesado), 103/87 (policias), 200/87 (processo penal), 11188 (Liberdade provisória), 90/88 (disciplina militar), 97/88 (prisão), 129/88 (liberdade provisória), 308/90 (militares). 160/91 (cheque), 353/91 (recurso do despacho de pronuncia), 427/91. 132/92 (recursos em processo penal). 249/92 (privação da capacidade eleitoral). 121/93. 447/93 (suspensão de eficácia), 249/94 (suspensão de eficácia), 440/94 (litigância de ma fé). 479/94 (bilhete de identidade). 160/95 (indenização por prisão ilegal). 725/95 (Guarda fiscal/disciplina militar). 119/96 (Guarda Fiscal/disciplina militar). 1124/96, 1166/96 (recursos em processo penal). 53/97 (inibição da faculdade de conduzir). 228/97 (detenção para extradição). 720/97 (medidas de coacção). 722/97. 663/98 (cheque). 674/98 (Lei de Saúde Mental). 164/99 (processo penal), 387/99 (recursos em processo penal). 596/99 (suspensão da execução penal, 312/00 (infracções fiscais não aduaneiras). 363/00 (processo penal), 371/00 (recursos em processo penal), 436/00 (jogo), 516/00 (infracções fiscais não aduaneiras). 83/0 I (regulamento policial). 305/01 (indenização do lesado). 471/0 I (recuperação de empresas), 535/01, 584/0 J (habeas corpus). 33/02 (processo disciplinar militar). 42/02 (medida de segurança internamento de inimputáveis s/perdão genérico), 396/03 (detenção para primeiro interrogatório). 416/03 (interrogatório de arguido em processo penal), 417/03 (recursos em processo penal), 418/03 (Estatuto dos Deputados/recurso em processo penal), 521103 (pena de prisão disciplinar). 565/03 (detenção/validação judicial prisão preventiva), 607/03 (interrogatório de arguido em processo penal/nulidade da prova)⁴⁸.

De acordo com o art.º 268 da CPR, os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. O acesso e a reutilização dos documentos administrativos são assegurados de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade.⁴⁹ A jurisprudência pode ser pesquisada em <http://www.dgsi.pt/>.

⁴⁶ Cfr. «Constituição Anotada», JJ Gomes Canotilho, Vital Moreira, pag.184.

⁴⁷ Cfr citação de jurisprudência retirada de «Constituição Portuguesa Anotada», Jorge Miranda, Rui Medeiros, Tomo I Coimbra editora 2005, pág. 299.

⁴⁸ Para consulta de outra jurisprudência, como por exemplo, o Acórdão Tribunal da Relação de Guimarães nº 415/04-1; acórdão STJ 046802 25235, cfr. <http://www.dgsi.pt/>

⁴⁹ Cfr. Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto. Cfr. <http://www.cada.pt/>

5. GARANTÍAS JUDICIALES

O sistema de acesso ao direito e aos tribunais⁵⁰ destina-se a assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos. Para concretizar estes objectivos prevêem-se acções e mecanismos sistematizados de informação jurídica e de protecção jurídica. O acesso ao direito e aos tribunais constitui uma responsabilidade do Estado, a promover, designadamente, através de dispositivos de cooperação com as instituições representativas das profissões forenses. Nos termos da alínea c) do art.º 15.º do Decreto-lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro⁵¹, ficam dispensados do pagamento prévio da taxa de Justiça os arguidos nos processos criminais ou nos *habeas corpus* e nos recursos que apresentem em quaisquer tribunais.

A vítima de crime pode pedir uma indemnização ao agressor pelos danos⁵² que tenha sofrido. Essa indemnização é requerida através da formulação de um pedido de indemnização civil, efectuado no respectivo procedimento criminal. Compete ao Ministério Público formular o pedido de indemnização nos casos em que o lesado não dispõe de meios económicos, bem como nos restantes casos em que a representação lhe é atribuída por lei.⁵³

O «Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas» decorrente de actos das funções administrativa, legislativa e judicial (cfr. artigo 1.º, n.º1) foi aprovado, em anexo, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

A CRP contém normas específicas sobre prisão preventiva; aplicação da lei criminal, limites das penas e das medidas de segurança e *habeas corpus*⁵⁴ imprime dignidade constitucional também a normas que dispõem sobre procedimento criminal. Determina o artigo 32º da Constituição que o processo criminal assegure todas as garantias de defesa, incluindo o recurso. Todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa. O arguido tem direito a escolher defensor e a ser por ele assistido em todos os actos do processo, especificando a lei os casos e as fases em que a assistência por advogado é obrigatória. Toda a instrução é da competência de um juiz, o qual pode, nos termos da lei, delegar noutras entidades a prática dos actos instrutórios que se não prendam directamente com os direitos fundamentais. O processo criminal tem estrutura acusatória, estando a audiência de julgamento e os actos instrutórios que a lei determinar subordinados ao princípio do contraditório. A lei define os casos em que, assegurados os direitos de defesa, pode ser dispensada a presença do arguido ou

⁵⁰ Acesso ao direito e aos tribunais —Decreto-Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, alterado pela Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto;Regulamentação: Portaria n.º 1085-A/2004, de 31 de Agosto;Portaria n.º 288/2005, de 21 de Março; Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro;Portaria n.º 11/2008, de 3 de Janeiro;Portaria n.º 210/2008, de 29 de Fevereiro

⁵¹ Regulamento das custas processuais; Cfr. ainda a Portaria n.º 419-A/2009, de 17 de Abril

⁵² Dispõe o art. 483º do CC que «aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios, fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação». A indemnização de perdas e danos emergentes do crime vem regulada pela Lei Civil (por força do art. 129º do CP), sendo que só os responsáveis pelo facto ilícito (criminal) poderão incorrer em responsabilidade civil.

⁵³ Cfr art.º 75 e seguintes do CPP.

⁵⁴ Respectivamente artigos 28º, 29º,30º e 31º da Constituição.

acusado em actos processuais, incluindo a audiência de julgamento. O ofendido tem o direito de intervir no processo, nos termos da lei. São nulas todas as provas obtidas mediante tortura, coacção, ofensa da integridade física ou moral da pessoa, abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações. Nenhuma causa pode ser subtraída ao tribunal cuja competência esteja fixada em lei anterior. Nos processos de contra-ordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa⁵⁵.

Portugal aderiu à maioria das obrigações internacionais sobre cooperação internacional judiciária⁵⁶.

Indicadores⁵⁷

2009		2008		2007		2006		2005	
Movimento de processos nos tribunais judiciais superiores (área processual penal)									
Entrados: 15580		Entrados: 14518		Entrados: 12429		Entrados: 12373		Entrados: 11742	
Findos: 15279		Findos: 14309		Findos: 12632		Findos: 12397		Findos: 10626	
Pendentes: 4064		Pendentes: 3780		Pendentes: 3623		Pendentes: 6288		Pendentes: 6498	
N.º processos crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1ª instância									
—		109.020		106.534		98.697		95.404	
TX eficiência	TX resolução	TX eficiência	TX resolução	TX eficiência	TX resolução	TX eficiência	TX resolução	TX eficiência	TX resolução
Tribunais superiores - Justiça penal									
78,99%	98,07%	79,10%	98,56%	77,71%	101,63%	66,35%	100,19%	62,05	90,5%
Tribunais 1ª instancia - Justiça penal									
53,96%	101,13%	64,34%	140,04%	50,80%	103,28%	46,19%	94,15%	40,64%	91,58%

⁵⁵ Cfr. CPP, Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro; • Lei de Execução das Penas e medidas privativas de liberdade, Lei n.º 115/2009, de 12 de Outubro; vigilância electrónica, Lei n.º 122/99, de 20 de Agosto; • Regime da mediação em processo penal, Lei n.º 21/2007, de 12 de Junho. Importa ainda ter presentes a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto e sua regulamentação; Estatuto dos Magistrados Judiciais, Lei n.º 21/85, de 30 de Julho; • Estatuto do Ministério Público, Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro; • Código Penal, Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro; Regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, Lei 15/93 de 22 de Janeiro; • Regime jurídico aplicável ao consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, bem como a protecção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica, Lei n.º 30/2000, de 29 de Novembro.

⁵⁶ Eurojust, Lei n.º 36/2003, de 22 de Agosto; regime jurídico do mandado de detenção europeu, Lei n.º 65/2003, de 23 de Agosto; Lei da cooperação judiciária internacional em matéria penal, Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto; Lei penal relativa às violações do direito internacional humanitário, Lei n.º 31/2004, de 22 de Julho; No âmbito da cooperação judiciária internacional em matéria penal e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa: Transferência de Pessoas Condenadas, Resolução da AR n.º 48/2008, de 15 de Setembro; Auxílio Judiciário, Decreto do PR n.º 64/2008, de 12 de Setembro; Extradicação — Convenção (DR, 1ª série — N.º 178 — 15 de Setembro de 2008).

⁵⁷ Fonte http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634148728116562500; e http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634148706545312500; e http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634148728859218750; e http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634148728859218750

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

O Decreto Lei n.º 423/91, de 30 de Agosto, estabelece o regime jurídico de protecção às vítimas de crimes violentos e define a indemnização a atribuir nesses casos. Dá nova redacção aos artigos 508º do CC, que prevê o limite máximo da indemnização em sede de responsabilidade civil e 82º do CPC, liquidação em execução de sentença e reenvio para os tribunais civis. A Lei n.º 104/2009 de 14 de Setembro, aprova o regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica. Nele se prevê a atribuição de um adiantamento da indemnização desde que esteja em causa o crime de violência doméstica, previsto no n.º 1 do artigo 152.º do CP, praticado em território português; e a vítima incorra em situação de grave carência económica em consequência do crime mencionado na alínea anterior. O apoio a vítimas de infracções penais é considerado como missão social no quadro da política criminal, prosseguida designadamente através das organizações sem fins lucrativos, de acordo com a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de Março de 2001, relativa ao Estatuto da Vítima em Processo Penal.

Esta missão para além de ser empreendida através da intervenção directa do Estado, tem sido assegurada por instituições particulares de solidariedade social, nomeadamente da APAV. Os seus Gabinetes de Apoio à Vítima, organizados em rede nacional, apoiam anualmente um universo estimado médio de cerca de 20.000 pessoas⁵⁸.⁵⁹

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

Sobre o enquadramento normativo geral cfr. Relatórios da FIO (PORTUGAL)⁶⁰. Existe um elevado volume de participações registadas pelas Forças de Segurança em termos de violência doméstica que posiciona este crime como sendo o quarto crime mais registado em Portugal e o segundo crime mais registado na tipologia de crimes contra as pessoas. A violência doméstica representa cerca de 7% dos crimes registados e corresponde a mais de um quarto dos crimes contra as pessoas (28%)⁶¹.

Mulheres imigrantes: Existem poucos estudos sobre o tema⁶². Do relatório sobre violência doméstica publicado pela DGAI extrai-se que cerca de 82% das vítimas nasceu em Portugal, tendo as restantes (18%) nascido no estrangeiro. As vítimas naturais do Brasil representam 4,8%, as de Angola 3,9%, de Cabo Verde 2,7%, de Guiné-Bissau 1,1% e de Moçambique 0,9%.⁶³ O plano de integração de imigrantes contém normas específicas de combate à vulnerabilidade das mulheres imigrantes⁶⁴.

⁵⁸ Cfr. http://www.apav.pt/portal/pdf/plano_estrategico_2008-2012.pdf

⁵⁹ Cfr lista de organizações de apoio às vítimas domésticas em <http://app.parlamento.pt/violenciadomestica/conteudo/seccao-links.html>

⁶⁰ Cfr. «Relatórios sociais», Provedor de Justiça, pág 109 e seguintes http://www.provedor-jus.pt/restrito/pub_ficheiros/RelatoriosSociais2008.pdf.

⁶¹ Cfr http://www.igualdade.gov.pt/images/stories/documentos/documentacao/relatorios/20100413_Relatorio_DGAI_VD2009.pdf.

⁶² Cfr. «Mulheres imigrantes em Portugal: memórias dificuldades de integração e projectos de vida» in http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Estudos_OI/OI_35.pdf.

⁶³ Cfr. http://www.igualdade.gov.pt/images/stories/documentos/documentacao/relatorios/20100413_Relatorio_DGAI_VD2009.pdf, pág 27.

⁶⁴ Cfr. RCM 63-A/2007 de 3 de Maio, itens 114 a 118.

Intervención legal y penal. Buenas prácticas. Salientam-se, entre outras, as seguintes: tipificação do crime de violência doméstica, art.º 152 do CP sua agravação nos termos do art.º 155º, Crimes de ódio, art.º 240 do Código Penal. Medidas de protecção das pessoas que vivam em economia, Lei n.º 6/2001, de 11 de Maio; Medidas de protecção da união de facto, Lei n.º 7/2001, de 11 de Maio; Novo regime do arrendamento urbano (protecção da união de facto) — Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro; Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (protecção da união de facto), Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho; Protecção às mulheres vítimas de violência, Lei n.º 61/91, de 13 de Agosto; Indemnização às vítimas de violência doméstica, Lei n.º 104/2009, de 14 de Setembro » III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica, RCM n.º 83/2007, de 22 de Junho; Isenção de taxas moderadoras para vítimas de violência doméstica, Decreto-Lei n.º 2001/2007, de 24 de Maio; Regime jurídico de prevenção da violência doméstica, protecção e assistência às suas vítimas, Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro; Organização, funcionamento das casas de abrigo, Decreto regulamentar n.º 1/2006, de 25 de Janeiro; Regulamento da actividade de mediação familiar, Despacho n.º 18778/2007, Gabinete do Secretário de Estado da Justiça.

Na sequência da Conferência e Seminário Internacional sobre violência de género, realizada em Madrid em 9 e 10 de Fevereiro de 2010, ficou reconhecida a necessidade de um manual de boas práticas policiais. Em Abril 2010 o Conselho Justiça e Administração Interna aprovou as conclusões e o referido Manual Europeu de Boas Práticas Policiais no âmbito da prevenção e combate à violência contra as mulheres ⁶⁵.

Indicadores 2005-2009: Denuncias recibidas a los órganos competentes, Tasa de homicidios de mujeres, Tasa de violencia física, Tasa de violencia sexual, Tasa de violencia psicológica, Tasa de violencia no denunciada a la policía

Fonte	Variáveis	2005	2006	2007	2008	2009
INE ¹	N.º habitantes 2009					10.637.713
DGPJ	N.º vítimas mulheres	116.753	122.088	119.745	134.329	130.563
	Homicídio voluntário consumado(mulheres)	47	59	34	46	23
RASI	TX violência física ²	39.183	39.913	37.312	33.432	33.145
	Violência sexual ³	1.626	1.735	1.819	2.259	2.571

¹ CFR. http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main.

² Ofensa à integridade física voluntária simples e grave.

³ Violação, abuso sexual de crianças, adolescentes e dependentes; outros crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual; lenocídio e pornografia de menores (GNR;PSP;PJ).

7.2 As crianças e jovens recebem uma especial protecção no marco constitucional, em sede de direitos fundamentais,⁶⁶ Para descrição enquadramento normativo,

⁶⁵ Cfr. doc. 7488/2/10 REV 2 ENFOPOL 60. <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=203&mid=000&sid=1&sid=000&cid=CNT4c321b435db84>

⁶⁶ Art.º 69 e art.º 70 da Constituição .

Cfr. Relatório FIO (PORTUGAL)⁶⁷. Um estudo de investigação elaborado pela Faculdade de Medicina da Universidade do Porto⁶⁸ concluiu que nos adolescentes a violência emocional foi a mais notificada (15,6%). Os rapazes indicaram mais conflitos físicos (3,6 frente a 13,6%) e maus tratos físicos (7,5 frente a 19,5%). A proveniência de maus tratos emocionais (16,2% frente a 14,8%) e abuso sexual (2,0 frente a 1,8%) foi similar entre rapazes e raparigas. Depois do ajustamento, em ambos sexos, a idade diminui a probabilidade de participar em confrontos físicos e aumenta a probabilidade de abuso emocional. Viver numa casa arrendada foi associada ao abuso físico. Nas raparigas a probabilidade de abuso emocional aumenta com nível de educação dos pais. O tabaquismo e o consumo de canabib foram associados com todos os tipos de violência, em ambos sexos.

A gestão da segurança escolar é objecto de uma política integrada, implementada através de estruturas nacionais⁶⁹, estruturas regionais do Ministério da Educação⁷⁰; outras entidades⁷¹ e, instituições da sociedade civil⁷². Existem medidas, programas e projectos destinados a garantir ou reforçar a segurança nas escolas, nomeadamente através de diplomas de enquadramento relativos ao Estatuto do Aluno; e Regulamento interno da escola; realização de acções de formação de alunos, professores e assistentes operacionais; Sistema electrónico de registo de ocorrências; Programa Escola Segura (ME/MAI); Projecto escol@segura (ME); Programas de promoção do sucesso escolar na área da segurança⁷³

O sistema de Justiça de crianças e jovens assenta em três diplomas legais: a Lei n.º 133/99, de 28 de Agosto, que alterou o Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro, na parte respeitante aos processos tutelares cíveis; a Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro (modelo de protecção de crianças e jovens em risco)⁷⁴; e a Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, que aprovou a LTE⁷⁵. Para além destes três diplomas,

⁶⁷ CFR. ainda «Relatórios sociais», Provedor de Justiça, pág 179 e seguintes.

⁶⁸ CFR. http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-91112010000100008&lng=pt&nrm=iso&tlng=en

⁶⁹ Ministério da Educação: Gabinete Coordenador da Segurança Escolar Ministério da Administração Interna: Programa Escola Segura; Ministério da Administração Interna e o Ministério da Educação: Grupo Coordenador do Programa Escola Segura; Organismo Científico de âmbito nacional: Observatório para a Segurança Escolar

⁷⁰ Gabinetes de segurança das Direcções Regionais de Educação; Equipas de zona do Gabinete Coordenador da Segurança Escolar; Estruturas dos agrupamentos de escolas.

⁷¹ Procuradoria-Geral da República (PGR); Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ); Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social;

⁷² ACIDI; Associações de bombeiros; Associação para a Promoção da Segurança Infantil; Cruz Vermelha Portuguesa; Instituto da Droga e da Toxicoddependência; Instituto de Apoio à Criança; Instituto Português da Juventude ;Prevenção Rodoviária Portuguesa; Rede Aga Khan para o Desenvolvimento

⁷³ Os programas «Territórios de educação e intervenção prioritária» e «Mais Sucesso Escolar» pretendem dotar as escolas que registam níveis de insucesso escolar acima da média nacional de estratégias pedagógicas e recursos (humanos e materiais) que lhes permitam responder às diferentes realidades. A diversificação das ofertas educativas e formativas e o reforço do apoio escolar contribuem para a integração dos estudantes na escola, favorecendo o respeito pelas regras e a adopção de comportamentos adequados.

⁷⁴ Regulamentação: Decreto-Lei n.º 332-B/2000, de 30 de Dezembro. Cfr ainda o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de Janeiro (acolhimento familiares); Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de Janeiro (regime de execução das medidas de promoção e Despacho n.º 30988/2008, publicado no DR-2.ª Série, n.º 233, de 2/12/2008; CC — Livro IV — Direito da Família: Art.ºs 1576.º a 2020º

⁷⁵ Regulamentação: Decreto-Lei n.º 323-D/2000, de 20 de Dezembro; Decreto-Lei n.º 323-E/2000, de 20 de Dezembro; Decreto-Lei n.º 5-B/2001, de 12 de Janeiro, Portaria n.º 1200-B/2000, de 20 de Dezembro; Portaria n.º 102/2008, de 1 de Fevereiro.

existe ainda um regime especial previsto no Decreto-lei n.º 401/82, de 23 de Setembro, que se aplica a jovens com idades compreendidas entre os 16 e os 21 anos que pratiquem factos qualificados pela lei penal como crime⁷⁶.

A promoção dos direitos e a protecção da criança e do jovem em risco⁷⁷, compete, subsidiariamente, às entidades públicas e privadas com atribuições em matéria de infância e juventude, às Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e, em última instância aos tribunais, quando a intervenção das comissões de protecção não possa ter lugar por falta de consentimento dos pais representante legal ou de quem tenha a guarda de facto da criança ou do jovem ou por não dispor dos meios a aplicar a medida adequada⁷⁸.

Fonte	Variáveis	2005		2006		2007		2008		2009
INE ¹	Nº habitantes 2009									10.637.713
DGPJ	Lesados, ofendidos, vítimas —de 16 anos	6.188		6.712		6.578		7.772		7.026
	Homicídios menores de 16 anos	4		8		10		-		6
	Homicídios de 16 a 24 anos	26		22		16		10		11
	Mais de 24 anos	130		165		99		129		122
2	Maus tratos infantis (ocorrências)	746		843		704		384		206
3	Menores de 19 anos de idade, atendidos em centros de toxicodependencia.	M 248	F 72	M 253	F 63	M 271	F 96	M 638	F 191	—

¹ http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main.

² Inclui maus tratos físicos/psíquicos do menor; maus tratos físicos; maus tratos psíquicos no âmbito de violência doméstica in http://www.apav.pt/portal/pdf/Crianças_vitimas_de_crime_2000-2007.pdf

³ Em primeira consulta na rede pública Cfr. relatórios IDT .<http://www.idt.pt/PT/IDT/RelatoriosPlanos/Paginas/EstrategicosNacionais.aspx> ;

⁷⁶ http://min-edu.pt/np3content/?newsId=4893&fileName=relatorio_segEscolar_2008_2009.pdf.

⁷⁷ Considera-se que a criança ou o jovem está em perigo quando está abandonada ou vive entregue a si própria; sofre maus tratos físicos ou psíquicos ou é vítima de abusos sexuais; não recebe os cuidados ou a afeição adequados à sua idade e situação pessoal; é obrigada a actividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento; está sujeita, de forma directa ou indirecta, a comportamentos que afectem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional; ou assume comportamentos ou se entrega a actividades ou consumos que afectem gravemente a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento sem que os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto se lhes oponham de modo adequado a remover essa situação, Cfr. art.º 3º da Lei n.º 147/99.

⁷⁸ CFR. http://www.cnpcjr.pt/preview_documentos.asp?r=2888&m=PDF.

7.3 A descrição da situação relativa aos fluxos migratórios encontra-se consolidada no «OECD International Migration Outlook 2010»⁷⁹. Recentes trabalhos de investigação académica concluíram que em termos de criminalidade violenta, os estrangeiros apresentam menos 12% de condenações por crimes violentos inferiores aos dos portugueses⁸⁰.

Vigora a proibição constitucional de discriminação racial ou étnica⁸¹ e de proibição de organizações racistas (art.º 46.º n.º 4). O crime de discriminação racial encontra-se tipificado no art.º 240.º do CP, tendo sido agravados os crimes de homicídio e ofensas contra a integridade física nos termos dos artigos n.º 132.º, n.º 2, al. f); e 145.º, n.º 2) do mesmo Código. A Lei n.º 20/96, de 6 de Julho previu a legitimidade para constituição de assistente por parte das associações anti-racistas em processo-crime. O Código do Trabalho⁸² também contém normas que proíbem a discriminação, tal como o Código da Publicidade⁸³. A instituição governamental mais importante na execução das políticas de integração é o ACIDI⁸⁴, sendo ainda de destacar, quanto à imigração laboral, o papel da ACT,⁸⁵ a quem cabe a fiscalização das condições de trabalho em Portugal. No que diz respeito ao asilo, salienta-se o CPRef⁸⁶.

As questões sociais de marginalização social são objecto de uma estratégia nacional através do PNAI, cujas prioridades são o combate à pobreza de crianças e idosas; correcção de desvantagens de educação e formação; e o reforço de integração de deficientes e emigrantes⁸⁷. Em Março de 2009 foi aprovada a Estratégia Nacional para a Intervenção dos Sem Abrigo (2009-2015) pelo MTSS em conjunto com outras entidades públicas e privadas, destacando os planos individuais de reinserção social previstos e a criação de gestor de caso, técnico de referência para pessoa sem abrigo, mediador e facilitador dos processos de autonomização⁸⁸. A UACFR RE, criada pela APAV/ACIDI apoia indivíduos em situações de exploração sexual, de burla relativa a trabalho ou emprego, de extorsão ou subtração de documentos, de não pagamento de salários, de ameaças, de injúrias, de discriminação em arrendamento e em estabelecimentos comerciais, entre muitas outras.

7.4 Vigora o art.º 13.º da CRP. No CP foram introduzidos agravamentos para crimes determinados pela orientação sexual da vítima (art.º 132.º, n.º 2, alínea f); e art.º 145.º, n.º 2). Penalizações previstas no art.º 240. Inexistência de disposições que mantenham diferentes idades de consentimento para relações entre pessoas do mesmo sexo e entre pessoas de sexo diferente, respectivamente artigos 174.º e 175.º CP. Analogia entre cônjuges e unidos de facto (152.º, 113.º, 154.º, n.º 4, 364.º b), 367.º, n.º 5, al. b)⁸⁹.

⁷⁹ <http://www.oecd.org/dataoecd/6/14/45629592.pdf>

⁸⁰ CFR. Maria João Guia, «Imigrantes e Criminalidade Violenta em Portugal: Que relação?», CES/ FEUC/ FLUC, in http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/pdf/15_Maria_Joao_Guia.pdf.

⁸¹ Art.º 13, n.º 2

⁸² Disponível em www.mtss.gov.pt/tpl_intro_destaque.asp?283.

⁸³ Disponível em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/livro-v-leis-sobre/contra-ordenacoes/regimes-gerais-especiais/codigo-da-publicidade>

⁸⁴ <http://www.acidi.gov.pt/>

⁸⁵ [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/Paginas/default.aspx).

⁸⁶ http://www.refugiados.net/_novosite/index58.html.

⁸⁷ CFR. www.pnai.pt.

⁸⁸ http://www.mtss.gov.pt/docs/ENPSIS2008_2010.pdf

⁸⁹ http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/tpb_MA_6560.doc

Denúncias recebidas por los órganos competentes 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Denúncias recebidas nos órgãos competentes(RASI)	724	778	854	1172 (Crimes contra a liberdade e autodiscriminação sexual)	1300 (Crimes contra a liberdade e autodiscriminação sexual)

8. FUENTES EN INTERNET

Bases de dados jurídico-documentais

<http://www.dgsi.pt/>

Publicações oficiais

<http://www.dre.pt/>

Portal da Igualdade

<http://www.igualdade.gov.pt/index.php/pt/menu-legislacao/educacao>

Instituto Nacional de Estatística:

http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main

Portal da Justiça

<http://www.mj.gov.pt/sections/home>

Portal do Governo

<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Pages/Inicio.aspx>

Portal do Cidadão

<http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/pt>

16. PUERTO RICO*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1 Marco jurídico general. 1.2 Instituciones. 1.3 Indicadores generales. 1.-inseguridad objetiva. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES: 2.1 Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2 Obligaciones específicas de la policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS. 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7 SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 7.1 Seguridad de las Mujeres. 7.2 Seguridad de los Jóvenes. 7.4 Seguridad de los grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (CPR), en su artículo 2, Carta de Derechos, recoge los derechos de los ciudadanos de rango constitucional. En ésta se establece el siguiente principio: «[l]a dignidad del ser humano es inviolable. Todos los hombres [y mujeres] son iguales ante la ley. No podrá establecerse discrimen alguno por razón de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas. Tanto las leyes como el sistema de instrucción pública encarnarán estos principios de esencial igualdad humana».

El artículo 2.7 de la CPR se reconoce «[2] como derecho fundamental del ser humano el derecho a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad. No existirá la pena de muerte. Ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin debido proceso de ley, ni se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de las leyes. No se aprobarán leyes que menoscaben las obligaciones con-

* **Abreviaturas:** ADFAN= Agencia de Administración de Familias y Niños; AIJ= Agencia de Administración de Instituciones Juveniles; AVP= Administración de Vivienda Pública; CB= Cuerpo de Bomberos; CPPR= Código Penal de Puerto Rico; CPR= Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; CVRN= Cuerpo de Vigilantes de Recursos Naturales; DCR= Departamento de Corrección y Rehabilitación; DF= Departamento de la Familia; DHS= Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos («Department of Homeland Security», por sus siglas en inglés); DJ= Departamento de Justicia; DRNA = Departamento de Recursos Naturales y Ambientales; DV= Departamento de la Vivienda; IIO= Instituto Internacional de Ombudsman; ÉLAPR= Estado Libre Asociado de Puerto Rico; EU= Estados Unidos de América; FIO= Federación Iberoamericana de Ombudsman; L.P.R.A.= Leyes de Puerto Rico Anotadas; NIE= Negociado de Investigaciones Especiales; OAT= Oficina de Administración de Tribunales; OPC= Procuraduría del Ciudadano; OPM= Oficina de la Procuradora de las Mujeres; OSAJ= Oficina de Servicios con Antelación al Juicio; PRARNG= Guardia Nacional de Puerto Rico; PMPR= Policía Municipal de Puerto Rico; PPR= Policía de Puerto Rico; PR= Puerto Rico.

tractuales. Las leyes determinarán un mínimo de propiedad y pertenencias no sujetas a embargo». En el artículo 2.8 se reconoce el derecho que tiene «[3] toda persona a protección de ley contra ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada o familiar.» Asimismo, en el artículo 2.10 se protegen otros derechos de seguridad ciudadano, «[4] No se violará el derecho del pueblo a la protección de sus personas, casas, papeles y efectos contra registros, incautaciones y allanamientos irrazonables. No se interceptará la comunicación telefónica. Sólo se expedirán mandamientos autorizando registros, allanamientos o arrestos por autoridad judicial, y ello únicamente cuando exista causa probable apoyada en juramento o afirmación, describiendo particularmente el lugar a registrarse, y las personas a detenerse o las cosas a ocuparse. Evidencia obtenida en violación de esta sección será inadmisibles en los tribunales». Coincidimos con la Constitución de los Estados Unidos de América destacando la fe de justicia, la vida pacífica, la fidelidad a los valores del ser humano y la esperanza de un mundo mejor basado en estos principios.¹

En nuestra Isla, la Policía de Puerto Rico (PPR)² responde al mantenimiento del orden a nivel estatal. La misión de esta agencia es hacer cumplir la ley, evitando la delincuencia y la conducta delictiva con el compromiso de combatir la criminalidad, proteger vidas y propiedades mediante métodos de prevención e investigación dirigidos y comprometidos a combatir actos delictivos. La Policía Municipal de Puerto Rico (PMPR)³ es el cuerpo de seguridad obligado a compeler la obediencia a las ordenanzas y reglamentos promulgados por los distintos municipios en la jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELAPR). El Cuerpo de Vigilantes de Recursos Naturales (CVRN)⁴ del Departamento de Recursos Naturales (DRNA), es el organismo que se dedica a las funciones de protección, supervisión, conservación, defensa y salvaguarda de los recursos naturales, facultado para ofrecer cualquier tipo de orientación, guía y ayuda a los ciudadanos según se desprende de las distintas leyes que administra el DRNA. La Guardia Nacional de Puerto Rico (PRARNG)⁵, es el último recurso en responder al Estado y solo cuando lo disponga el Gobernador. La milicia, que incluye a la PRARNG corresponde mediante la autorización del Presidente de los Estados Unidos de América.⁶

1.2 ELAPR cuenta con varios organismos gubernamentales encargados, directa e indirectamente, de velar y proteger la seguridad de los ciudadanos, reducir la incidencia criminal y la violación de las leyes para mantener el orden y la paz. La PPR es el organismo principal de seguridad en Puerto Rico, cuya misión es hacer que la ley y el orden se cumplan. Tiene el compromiso de combatir la criminalidad, proteger vidas y propiedades para mejorar la calidad de vida en la Isla. Su visión es garantizar una sociedad segura, mediante métodos de prevención para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

¹ Por la condición política del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con los Estados Unidos de América, a través de la cláusula de supremacía de la Constitución de la última, la mayoría de las legislaciones del Congreso de los Estados Unidos («federales») son aplicables al territorio nacional puertorriqueño.

² Creada mediante la Ley 53/1996.

³ Creada mediante la Ley 19/1977.

⁴ Creado mediante la Ley 9/1977.

⁵ Creada mediante la Ley 62/1969.

⁶ El Ejército de los EE.UU. fue autorizado oficialmente el 14 de junio de 1775.

La PPR se compone de las superintendencias auxiliares especializadas en; Operaciones de Campo, Servicios Generales, Responsabilidad Profesional, Operaciones Estratégicas y Servicios Administrativos. La Superintendencia de Operaciones de Campo de la PPR está delimitada en 13 regiones para efectos de lograr una coordinación más efectiva. Estas Regiones tendrán mayor autonomía organizacional y operacional, con énfasis en la disminución de incidencia criminal, mediante la prevención, prestación e integración de servicios en coordinación con la comunidad. Cuenta con Cuarteles, Comandancias, Divisiones, Secciones, Unidades, Oficinas y Negociados, coordinando la política administrativa, investigativa y operacional sobre las funciones de investigación criminal en armonía con las tecnologías, procedimientos, reglas de evidencia y directrices que dicte el Superintendente. También asesoran, mantienen comunicación y colaboración con Agencias Federales y Estatales, para obtener información rápida informando al Superintendente en todo lo relacionado con las actividades delictivas del país. Esto es; crimen organizado, terrorismo internacional, armas y drogas ilegales, vehículos hurtados, narcotráfico, robo y fraude, en especial a compañías, bancos y financieras dedicadas al almacenaje o custodia de dinero o valores, así como sus proyecciones y planes estratégicos anti-crimen a largo o corto plazo.

El Alcalde es quien deberá coordinar los esfuerzos que realiza la Policía con la PMPR para combatir y prevenir el crimen en el marco jurisdiccional de su municipio. La PPR tomará aquellas medidas que sean necesarias para hacer efectiva dicha coordinación. En el desempeño de sus funciones, los miembros de PMPR, deberán seguir los procedimientos administrativos y operacionales vigentes en la PPR y confeccionar y utilizar todos los formularios aplicables a los casos. La PPR en coordinación con los respectivos Alcaldes establecerá los controles y coordinación necesaria mediante reglamentación y órdenes administrativas sobre la forma que se integrarán los trabajos. En aquellos casos en que el Gobernador certifique que debido a una emergencia tal como desastres naturales y otras causas de fuerza mayor, o en cumplimiento con la responsabilidad del Estado de proteger y velar por la seguridad y el orden público, se ordenará el servicio activo de la PMPR y la PRARNG.

Como parte de la Asamblea Legislativa se crean las Comisiones de Seguridad Pública en cada uno de los cuerpos, Cámara de Representantes y Senado. Estas se encargan de formular la política pública para garantizar al máximo la seguridad y los derechos ciudadanos de los residentes de PR, particularmente, el derecho al libre disfrute de la vida y la propiedad. Intervendrá, en primera instancia, en el estudio de los servicios ordenados por ley para el control del problema de la criminalidad al DJ, la PPR, el DCR, los componentes de dichas entidades, la PRARNG, y su interacción con entidades privadas u otras agencias del Estado. La Comisión, en el desempeño de la función de examinar el problema de la incidencia criminal, entenderá en toda legislación dirigida a controlar y disminuir la delincuencia, con el fin de desarrollar una acción concertada dentro de claras normas prioritarias que conduzcan a la solución del control y la prevención del crimen.

La PRARNG es el organismo de seguridad a cargo de proteger las vidas y propiedades en forma eficaz y rápida, preservar la paz, el orden y la seguridad a la ciudadanía en general en situaciones de emergencias provocadas por desastres naturales y disturbios civiles. Consistirá de las unidades, que como parte de la Guardia Nacional de los EU, se organicen en ELAPR. La PRARNG se subdividirá en: (a) la Guardia Nacional Terrestre; (b) la Guardia Nacional Aérea; (c) la Guardia Nacional Inactiva; (d) aquellos otros componentes militares cuya organización en

ELAPR fuera prescrita de tiempo en tiempo por el Presidente de los EU o por el Gobernador de ELAPR. Las Fuerzas Militares de PR se compondrán de todos los varones y mujeres ciudadanos de los EU que cumplan con los requisitos de edad, salud y otros, que por reglamento se prescriba, los cuales voluntariamente se alistaren en las Fuerzas Militares de EU.

La Ley de Detectives Privados,⁷ la cual es la ley que regula los servicios de las agencias y guardias de seguridad privada en ELAPR. Tiene como objetivo primordial reglamentar la profesión de detective privado, las agencias de detectives privados, las agencias de seguridad para la protección de empresas privadas y las escuelas para la enseñanza de detectives privados. Además, faculta al Superintendente de la PPR a expedir licencias de agencias de seguridad cuando la solicite una corporación organizada, según su Certificado de Incorporación, a los fines de operar una agencia siempre que su principal funcionario ejecutivo fuere un detective privado con licencia otorgada por el Superintendente.

1.3 Según los datos recopilados para el año 2009, se registraron en ELAPR 895 casos de asesinato. Estos fueron identificados según sus causas y se reportaron su clasificación de la siguiente manera; relacionados con sustancias controladas (618), violencia doméstica (16), robo (19), escalamientos (1), secuestro en automóvil (3), crimen pasional (15), venganza (59), peleas/discusiones (87) y otras causas o sin determinación (77). De estos, el 91% fueron cometidos por mayores masculinos, un 5% fueron cometidos por mayores femeninas y el restante 4% por menores masculinos. Las estadísticas del año 2008 indican que hubo 807 casos de homicidios que se describen según la edad y género, como sigue: menores de 10 a 15 años (8) casos, de los cuales 7 fueron masculinos y 1 femenino; entre las edades de 16 a 29 años el total de casos fueron 346, de estos 334 fueron masculinos y 12 femenino; entre las edades de 30 a 49 años el total de casos fueron 207, de los cuales 187 fueron masculinos y 20 femenino; entre las edades de 50 o más, el total de casos fueron 61, de los cuales 49 fueron masculinos y 13 femenino. Un total de 185 casos se desconoce la edad. Los homicidios para el 2009 fueron de 995 casos, de los cuales 811 (91%) se efectuaron con arma de fuego. Las incidencias de suicidios para el 2008 fue de 273 casos de una población de 3,954,037, un 6.9% por cada 100,000 habitantes. En los casos de violaciones se registraron 65 casos para un 1.6% de cada 100,000 habitantes. En cuanto al robo de vehículos para 2008 se registraron 7,003 casos y según estadísticas preliminares hasta 31 de julio de 2010, el hurto de vehículos ascendía a 3,984.⁸

En la jurisdicción de PR se encuentran activos 23,617 miembros de las distintas agencias de orden público. Estos se distribuyen en 17,100 policías estatales, 5,325 policías municipales y 1,192 agentes federales. Ello refleja que de por cada 100,000 habitantes hay 597 agentes de orden público.⁹ Estos números posicionan al ELAPR como el octavo país de mayor tasa de policías por habitante.¹⁰

Según un informe publicado en el 2008,¹¹ revelan que los asesinatos en ELAPR están mayormente vinculados con la venta y uso de drogas ilícitas. El documento

⁷ Ley 108/1965.

⁸ Fuente: Policía de Puerto Rico.

⁹ Fuente: Estadísticas de la PPR.

¹⁰ Fuente: Informe del Conjunto de la Oficina sobre Drogas y Crimen de la Organización de Naciones Unidas el Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen (2010).

¹¹ Fuente: Análisis del Mercado de la Droga en el Área de Alto Tráfico de Droga en Puerto Rico e Islas Vírgenes del Centro Nacional de Inteligencia contra la Droga (NDIC, por sus siglas en inglés).

apunta que en ELAPR se produjo la confiscación de 1,544 kilos de cocaína en el 2006 y que en el 2007 la cantidad fue de 4,414 kilos.¹²

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 La CPR en su sección 4.4, enumera las facultades y deberes del Gobernador. En cuanto a la seguridad ciudadana, se mencionan las siguientes; cumplir y hacer cumplir las leyes, ser comandante en jefe de la milicia y convocar el «*posse comitatus*» a fin de impedir o suprimir cualquier grave perturbación del orden público, rebelión o invasión, proclamar la ley marcial cuando la seguridad pública lo requiera en casos de rebelión o invasión, suspender la ejecución de sentencias en casos criminales, conceder indultos, conmutar penas y condonar total o parcialmente multas y confiscaciones por delitos cometidos en violación de las leyes de ELAPR.

2.2 La PPR como organismo principal de seguridad tiene por ley las siguientes obligaciones: proteger la vida y propiedades, impedir el crimen y el desorden; prevenir, descubrir y perseguir el delito; cumplir y velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y ordenanzas municipales; observar y procurar la protección de los derechos civiles del ciudadano; tomar las providencias necesarias para garantizar la protección de las personas detenidas; prestar la debida ayuda a las personas que la requieran; prestar la debida protección al pueblo reunido legalmente para cualquier fin lícito; actuar en forma ecuaníme, serena y justa; orientar y aconsejar al público sobre el mejor cumplimiento de la ley, así como en todo lo que concierne a la seguridad pública.

La PPR, además de fungir como ente de implantación legislativa, administra programas dirigidos al mantenimiento del orden en la comunidad para mejorar la calidad de vida como (1) Control y Seguridad en el Tránsito — para hacer cumplir las disposiciones de la Ley de Vehículos y Tránsito de PR¹³; (2) Dirección y Administración General — dirigido a velar por la política pública y ofrecer servicios de apoyo; (3) Recursos Humanos y Fiscales — para proveer servicios administrativos de selección y adiestramiento de capacitación a los policías; (4) Relación con la Comunidad — establece una coordinación más efectiva entre la PPR y la comunidad, desarrolla actividades para fomentar el diálogo con grupos y organizaciones de ciudadanos para ampliar el ámbito de colaboración en los programas de seguridad y orden público con el objetivo principal de promover y apoyar centros de oportunidades para niños y jóvenes en las comunidades y residenciales, lograr una mayor comunicación entre la ciudadanía y la Policía para combatir la criminalidad y fortalecer la Liga Atlética Policiaca¹⁴ como organismo de prevención; (5) Seguridad Escolar — para proveer mecanismos y acciones concertadas para prevenir, proteger

¹² Fuente: Sistema de Incautación de Droga federal (FDSS, por sus siglas en inglés).

¹³ Ley 22/2000.

¹⁴ Fundada el 22 de abril de 1943, la Liga Atlética Policiaca provee a los niños y adolescentes la atención, cuidado y todas aquellas oportunidades que propendan a su mejor y más completo desarrollo físico, emocional e intelectual dentro de la PPR. Esta organización, mediante el deporte, el modelaje de policías altamente educados, y actividades de diversa naturaleza, efectivas para el desarrollo integral de niños y adolescentes, agrupa en este momento a más de 28,000 niños dispersados por los pueblos de la Isla.

y atender la salud, seguridad y bienestar de nuestros estudiantes y del personal escolar en las escuelas elementales, intermedias y superiores del Sistema de Educación Pública, proveer vigilancia en las escuelas cubiertas por el Programa Calidad de Vida Escolar, para minimizar el trasiego de drogas y armas, propiciando un ambiente seguro y adecuado para el aprendizaje; (6) Servicio de Emergencia (9-1-1)¹⁵ — el cual reglamenta, dirige y administra la prestación del servicio de llamadas a las agencias de seguridad pública y otros proveedores de servicios de emergencias que permitan atender las solicitudes por servicios con mayor efectividad, proveer un medio rápido y efectivo a la ciudadanía para lograr reducir el tiempo de respuesta, solicitando ayuda desde cualquier teléfono de PR y poder responder y ofrecer sus servicios en las escenas del incidente reportado; (7) Vigilancia y Seguridad en los Residenciales Públicos — provee vigilancia y seguridad en los residenciales públicos del País, para prevenir y evitar la permanencia de grupos dedicados al narcotráfico y otros tipos de actividades delictivas, garantizar a los residentes de residenciales públicos, un servicio de vigilancia continua y de naturaleza preventiva.

La PMPR es el cuerpo de vigilancia y protección pública a nivel municipal. El Superintendente de la PPR está facultado a emitir la certificación correspondiente a los miembros del Cuerpo de la Policía Municipal. La autoridad superior en cuanto a la dirección de la Policía Municipal residirá en el alcalde de dicho municipio, pero la dirección inmediata y la supervisión del Cuerpo estarán a cargo de un Comisionado que será nombrado por el alcalde, con el consejo y consentimiento de la Asamblea Municipal. El alcalde queda facultado para determinar por reglamento, la organización y administración de la Policía Municipal, las obligaciones, responsabilidades y conducta de sus miembros. Los nombramientos de los miembros de la Policía Municipal y del personal civil del Cuerpo serán hechos por el Alcalde, a propuesta del Comisionado. La PMPR tendrá la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir la ley, proteger la vida y la propiedad de los ciudadanos, velar por la seguridad y el orden público, prevenir la comisión de actos delictivos y realizar investigaciones de conformidad a la jurisdicción que se les concede por ley. Además, podrán en el desempeño de sus funciones y efectuar arrestos sin orden judicial como funcionarios del orden público, podrá compeler la obediencia a las ordenanzas y reglamentos promulgados por el municipio correspondiente y ofrecer la debida orientación de las ordenanzas relacionadas con la seguridad y el orden público. Deberá hacer cumplir las disposiciones de la Ley de Vehículos y Tránsito de PR, ofrecer adecuada protección y vigilancia a la propiedad municipal, sus edificios, oficinas y dependencias, establecer un servicio de patrullaje preventivo, establecer acuerdos de colaboración con la PPR, y/o las agencias de seguridad pública del Gobierno Federal para efectuar aquellas tareas que dichas entidades entiendan necesario delegarles.

El mes julio de 2010 se enmendó la Ley de la Policía Municipal¹⁶ a los fines de ampliar la jurisdicción de los policías municipales, establecer sus facultades y deberes, facultarlos a realizar arrestos conforme a lo dispuesto en la Regla 11 de Procedimiento Criminal.¹⁷ Entre los poderes y responsabilidades otorgadas a la policía municipal se adicionaron las siguientes; (1) realizar investigaciones criminales en los delitos de violencia doméstica,¹⁸ (2) investigar en todas sus modalidades los

¹⁵ Ley 144/1994.

¹⁶ Ley 107/2010.

¹⁷ Resolución Conjunta Núm. 23 de 25 de abril de 1963.

¹⁸ Ley 54/1989.

delitos de acecho, escalamiento, agresión, apropiación ilegal, posesión de sustancias controladas¹⁹ y los delitos menos graves conforme al Código Penal de Puerto Rico (CPPR).²⁰ A tales efectos, el Superintendente de la PPR, en conjunto con los Comisionados de las PMPR establecerán un protocolo en el cual se dispondrán los acuerdos de intervención e investigación de los delitos enumerados. Disponiéndose, que en dichas circunstancias, los miembros de la PMPR estarán cubiertos por los mismos derechos y garantías que le asisten a los Policías Estatales, y el Gobierno vendrá obligado a responder por las actuaciones de estos, conforme a lo establecido, los beneficios que les conceda el Gobierno no afectará cualquier otro beneficio al que éstos tengan derecho en el municipio donde presten servicios.

La sección 4.6 de la CPR, creó el DJ, aunque otras leyes específicas le asignan funciones o crean oficinas en el mismo con propósitos particulares.²¹ Estos propósitos se resumen en; proteger la integridad de las instituciones del ELAPR y sus funcionarios por medio de asesoramiento y representación legal adecuada y efectiva; representar al pueblo de PR en casos criminales y dar certeza al tráfico jurídico de propiedades inmuebles. El Departamento debe velar por el fiel cumplimiento de las leyes y la Constitución y defender los principios de igualdad y dignidad. Las oficinas principales del DJ son las Oficinas del Secretario, Procurador General, Registro de la propiedad, Oficina de Asuntos de Menores y Familia, Negociado de Investigaciones Especiales (NIE), Oficina del Fiscal General, Oficina de Litigios Generales, Oficina de Sistema de Información de Justicia Criminal.

2.3 PRARNG tiene como propósito y objeto disponer para la organización y mando de las Fuerzas Militares del ELAPR; establecer la facultad para el reclutamiento para dichas fuerzas militares; ordenar al Servicio Militar Activo Federal o al Servicio Militar Activo Estatal dichas fuerzas militares; establecer la facultad para la adopción de reglamentos para la organización, administración, adiestramiento. También la operación y abastecimiento de las fuerzas militares y para disponer lo relativo a la administración de la justicia militar aplicable a dichas fuerzas militares mientras éstas se encuentren en el ejercicio de sus funciones. Su estructura programática incluye el Programa de la Guardia Estatal de Puerto Rico el cual brinda servicios de seguridad, protección y médicos, especialmente en aquellos casos en que es activada por el Gobernador

El territorio que comprende el ELAPR es incluido dentro del marco jurisdiccional del DHS de los Estados Unidos. Este Departamento fue establecido en el año 2002, con el objetivo de consolidar las 22 organizaciones de seguridad nacional en una sola. Algunas de las agencias consolidadas para lograr una mejor coordinación entre ellas fueron; Servicio de Aduanas, Guardia Costera, Servicio Secreto, Servicio de Inmigración y Naturalización, Agencia Federal de Manejo de Emergencias.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

La actual administración del Gobierno del ELAPR tiene un plan al que ha denominado «Golpe al Crimen». Este incorpora los conceptos de «Proximidad, Acceso,

¹⁹ Ley 4/1971, Artículo 404.

²⁰ Ley 149/2004.

²¹ Véase Ley 205/2004; «Ley Orgánica del Departamento de Justicia».

Responsabilidad y Efectividad». Proximidad al policía y al ciudadano en su comunidad; acceso del ciudadano a su policía; responsabilidad de cumplir con su compromiso de proveer seguridad pública real y servicial a los ciudadanos; y efectividad en combatir la criminalidad y la violencia del país. El Gobierno planifica usar como estrategias el fortalecimiento de la Policía Estatal y modificar el modelo policiaco para enfatizar el servicio al ciudadano, la dedicación en perseguir el crimen violento, la desarticulación de organizaciones criminales de trasiego de drogas y armas ilegales y la responsabilidad por el cumplimiento con todas las leyes, para establecer el orden y la paz en las comunidades. Diseñar un modelo de servicio policiaco compuesto por agentes de los órdenes públicos destacados en las comunidades, accesibles a los ciudadanos, con metas y responsabilidades claras enfocadas en prevenir el crimen, mantener la ley y el orden para mejorar la calidad de vida.

El concepto de una nueva policía estatal, pretende combatir los problemas de criminalidad, asuntos de ley y orden que trascienden de una ciudad o región en particular y aquellos inherentes al Estado como lo son: (1) la seguridad y control del tránsito en autopistas y carreteras estatales, (2) combatir focos de criminalidad, gangas y crimen organizado, (3) combatir el trasiego de drogas, narcóticos y armas ilegales con énfasis en prevenir la importación y distribución a nivel estatal y (4) el fortalecer las unidades especializadas.

El plan prevé que el Sistema de Llamadas de Emergencia (9-1-1) se hará compatible a la tecnología utilizada en el sistema con los demás componentes de seguridad pública y se aumentará la calidad de los tele-comunicadores. En los servicios de emergencias médicas se promoverá la cobertura de ambulancias en toda la Isla y se modernizará el sistema de comunicación con el propósito de reducir el tiempo de respuesta a menos de 10 minutos. Los servicios de bomberos recibirán adiestramientos adecuados, se aumentará la cantidad de Oficiales de Prevención de Incendios para que puedan realizar más inspecciones de cumplimiento con el Código de Incendios, se asignará un Inspector por turno para poder intervenir en las violaciones que surjan en caso de alguna emergencia y se multe inmediatamente se comete la infracción. Se integrará el Sistema de Emergencia Médica²² al Cuerpo de Bomberos²³ y se combinarán la preparación de 1,500 en bomberos de respuesta inmediata y se incorporarán por etapas los técnicos de Emergencias Médicas y Paramédicos a las 92 estaciones de bomberos para una respuesta más efectiva. En cuanto a la seguridad en las carreteras, se establecerá un plan completo para atender los accidentes de las carreteras, el cual consistirá en desarrollar una campaña masiva de conciencia pública relacionada a manejar bajo los efectos del alcohol o droga, velocidad excesiva, conducir agresivamente y no respetar las leyes de tránsito; se fiscalizará la expedición de sellos de inspección para eliminar los vehículos no aptos para el tránsito y se mejorarán las condiciones de las vías públicas.

Por otro lado, se debe destacar que por primera vez en la historia de PR efectivos de agencias federales de investigación criminal han sido asignados a trabajar en equipo con unidades investigativas dentro de la PPR para reforzar la investigación y ayudar a esclarecer y facilitar el procesamiento efectivo de casos de asesinato. Este esfuerzo inter-agencial ayudará a reforzar las capacidades de la fuerzas investigativas en cómo investigar casos de asesinato al tanto con los últimos métodos y estrategias modernas que utilizan las agencias investigativas del gobierno federal. Tanto fisca-

²² Ley 539/2004.

²³ Ley 43/1988.

les estatales como agentes de FURA²⁴, han sido asignados para participar en el destaque de unidades especiales para combatir el crimen. También se ha desarrollado una Red de Apoyo Social integrada por juntas comunitarias, organizaciones sin fines de lucro y agencias del gobierno, como DV y DF, para ayudar a las comunidades a preservar esos espacios una vez liberados del problema del trasiego de drogas, tráfico de armas y otras actividades delictivas, además de un Comité inter-agencial denominado «Puerto Rico: Sociedad de Ley y Orden» dirigido por la PPR, mediante el cual se promoverá la responsabilidad y participación activa de las distintas agencias gubernamentales en la solución de los problemas de seguridad.

Otra medida recientemente adoptada por el Gobierno es la movilización de la PRARNG para brindar apoyo a la PPR²⁵ con el propósito de prestar apoyo para mantener el orden y la seguridad pública y proteger la vida, propiedad y seguridad de los ciudadanos. La PRARNG podrá prestar servicios de transportación, seguridad, vigilancia, atención médica, reparación y mantenimiento de vehículos y otros, según determinación de la Orden.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

El derecho a la seguridad ciudadana es derivado de los otros derechos esbozados en la CPR como fuera discutido en la sección 1.1. La protección constitucional de dichos derechos no sólo se ha ido ampliando conforme la interpretación liberal que diera el Tribunal Supremo de PR en casos de dicha índole, sino también sobre las opiniones que diera el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en la jurisprudencia interpretativa de la Constitución de EU aplicable a Puerto Rico. Ello, a pesar de que en comparación a los derechos esbozados en ambas constituciones, la de PR tiene factura más ancha.²⁶

En cuanto al derecho de todo ciudadano a ser protegidos contra ataques a su vida privada, a su honra y reputación esbozada en la sección 2.8 de la CPR, dicho derecho choca contra el derecho a libertad de expresión que pudiera alegar la otra parte injuriante. En dichos casos la protección contra calumnias y libelo es contra expresiones falsas que provoquen daños al injuriado mediante malicia o negligencia. Dichos requisitos para probar calumnia o libelo son mucho más laxos para aquel ciudadano considerado «figura pública» en comparación con aquel común, bajo la premisa de que el primero, se presume, tiene acceso a los medios de comunicación y su puede hacer una defensa efectiva de su reputación.

El Estado también proporcionó herramientas a los ciudadanos para que en el ataque a su intimidad se tomaran medidas de naturaleza penal mediante la aprobación del Código Penal, Ley 149/2004. Mediante la aprobación de los artículos 178 al 184 se prohibieron; la recopilación ilegal de información personal, la grabación ilegal de imágenes, la violación de morada, la grabación de comunicaciones por un participante, la violación de comunicaciones personales, la alteración y uso de datos personales en archivos y la revelación de comunicaciones y datos personales. Tam-

²⁴ Orden Ejecutiva OE-1993-07.

²⁵ Orden Ejecutiva OE-2010-004.

²⁶ Véase *López v. Policía*, 118 DPR 219 (1987); *Pueblo v. Falú*, 116 DPR 828 (1986); y *Arroyo v. Rattan Specialties*, 117 DPR 35 (1986).

bién fueron aprobados como artículos 188 y 189 la prohibición contra amenazas y contra la intrusión en la tranquilidad personal.

Por otro lado, se establece como delito (en algunas ocasiones con agravantes) en el artículo 274, la declaración falsa mediante afirmación o juramento ante cualquier funcionario o persona competente.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

Mediante la Ley 149/2005 se deroga la Ley 115/1974, aprobando un nuevo Código Penal. Con esto se derogó el que rigió en nuestra Isla desde 1974. La Reforma Penal de 1974 fue el resultado de más de una década de estudios. La literatura jurídica que se produjo como resultado de los estudios previos a su aprobación, las disposiciones del CP de 1974 y la jurisprudencia del Tribunal Supremo constituyen una valiosa aportación al desarrollo del Derecho Penal Puertorriqueño.

El CP de 1974 adoptó el modelo de sentencia indeterminada mediante el cual el juez fijaba una pena que fluctuaba entre un mínimo y un máximo de duración y cuando la persona cumplía un mínimo podía ser considerada para libertad bajo palabra²⁷. En 1980 se sustituyó dicho sistema por un modelo de sentencia determinada en que el juez impone una pena con un término fijo y el sentenciado cualifica para libertad bajo palabra al cumplir la mitad del término de reclusión. Con el transcurso de los años, por la ausencia de ponderación en el proceso de reforma coexisten penas determinadas e indeterminadas tanto en el Código como en las disposiciones que establecen delitos en leyes especiales. Esto llevo a concluir que era necesaria otra revisión del CP.

El trabajo de revisión del CP que se inició en el cuatrienio de 1989 a 1992 también se consideró en la elaboración de este nuevo Código pero se actualizaron los hallazgos, se atemperó la propuesta a la experiencia acumulada y se amplió su alcance. Este nuevo CP²⁸ articula las normas cuya violación constituye delito y las normas de adjudicación de responsabilidad penal, utiliza un lenguaje y una redacción precisa y consistente, y suprime lagunas existentes que crean dudas y conflictos de interpretación. Se ha conferido atención a la estructura del Código y su división lógica para facilitar y guiar el acceso a su contenido tanto del ciudadano común como del perito que interviene en su interpretación y aplicación.

Se tomó en cuenta la claridad y cuidado en la técnica que debe utilizarse en las leyes penales ya que ha de atender y respetar los principios constitucionales de legalidad y proporcionalidad en las penas. También se aspira a que esta claridad propenda al mayor respeto en el cumplimiento de estas normas legales por el más amplio sector de la comunidad como parte del esfuerzo que se realiza por prevenir la criminalidad. Para restituir la confianza pública en su sistema penal, mediante esta Reforma Penal se establece que el sentenciado cumplirá la pena impuesta por el tribunal. No obstante, en cumplimiento del deber constitucional de promover la rehabilitación del convicto, se amplían los tipos de penas que podrá imponer el tribunal y se introduce un procedimiento nuevo que permite al DCR²⁹ certificar

²⁷ Ley 118/1974

²⁸ Ley 149/2004

²⁹ Plan de Reorganización Núm. 3/1993.

que el recluso está rehabilitado y es elegible para reincorporarse a la comunidad sin riesgo para la sociedad. Por estas razones, se entendió que la legislación presentada para esos fines dotaría a PR de un CP para el Siglo XXI que identificaría los valores comunitarios y establecería un sistema justo y racional de sentencias. Este nuevo Código Penal aspira a prevenir individualmente la comisión de delitos mediante la reinserción social del confinado cuando alcance su rehabilitación y sirva de instrumento de prevención general mediante la afirmación de nuestros valores.

El ejercicio de la administración de la justicia requiere un plan concertado que aspire a una Rama Judicial accesible, diligente, sensible, innovadora y comprometida, en la cual el pueblo de PR pueda confiar. La consecución de tales objetivos depende del desempeño responsable de cada uno de los componentes del sistema judicial, que debe estar enmarcado en los postulados de nuestro ordenamiento jurídico.

La dirección administrativa de la Rama Judicial recae en la Oficina de la Administración de Tribunales (OAT). Ésta sirve a las 13 Regiones Judiciales en que se divide nuestro sistema, al Tribunal de Apelaciones, y al Tribunal Supremo. A través de sus cuatro Directorios; Administración, Operaciones, Programas Judiciales e Informática y de las oficinas adscritas a la OAT, se diseña y trabaja con el marco administrativo de la Rama.

Durante el año fiscal 2008-2009 se presentaron 355,130 casos en el Tribunal General de Justicia, número que incluye todas las materias: civil, criminal, relaciones de familia y casos de menores. De dicho total; 348,166 corresponden al Tribunal de Primera Instancia; 5,607 al Tribunal de Apelaciones y 1,357 al Tribunal Supremo. En conjunto, el Tribunal General de Justicia alcanzó un índice de resolución de 101.4%, al lograr resolver 360,167 casos. La distribución de los casos resueltos por materia son; 181,890 casos civiles; 59,147 casos criminales; 43,904 vistas preliminares; 34,947 relaciones de familia; 23,496 tránsito; 5,793 querellas contra menores; y 4,130 vistas en alza.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

La Ley para la Protección de Testigos y Víctimas³⁰ establece la política pública del ELAPR para la protección y asistencia a las víctimas y testigos en las investigaciones y los procesos judiciales. Esta ley fue aprobada con el propósito de armonizar los derechos del acusado frente al interés de salvaguardar el bienestar y la integridad de la víctima. Esta responsabilidad se le confirió al DJ, en atención a la función y participación directa que tiene en el proceso investigativo y en el trámite judicial. La protección y la asistencia va dirigida a toda persona natural víctima o testigo, incluyendo a los menores.

En virtud de lo anterior el DJ implantó el Programa Especializado de Asistencia a Víctimas del Crimen, creado por la Orden Administrativa 87-10. Dicho programa cuenta con varias oficinas en toda la isla y tiene el propósito de ayudar a las víctimas y testigos de un delito a ayudarles a lidiar con sus propios sentimientos. Cuenta con el apoyo necesario a través de un técnico especializado quien los escuchará y los orientará sobre sus derechos y necesidades como víctima o testigo. Los servicios son confidencia-

³⁰ Ley 77/1986.

les, voluntarios y libres de costo, y pretende ayudar a superar con prontitud el impacto de un crimen, tales como apropiación ilegal, agresión, robo, delito sexual, escalamiento, violación, secuestro, maltrato de menores, asesinatos de algún familiar, violencia doméstica u otros. Este programa cuenta con los siguientes servicios de intervención; orientación y consejería en casos de crisis, orientación sobre el proceso penal, referidos a servicios psicoterapéuticos, acompañamiento al tribunal, servicios especiales de emergencia, coordinación para traslados por razón de seguridad, referidos a otras agencias, coordinación de servicios de transportación al tribunal y servicios psicoterapéuticos.

Para reafirmar la política pública de protección y asistencia a las víctimas y testigos en las investigaciones y los procesos judiciales, se adoptó la Carta de Derechos de las Víctimas y Testigos de Delito.³¹ De conformidad con la Carta de Derechos establecida sobre el particular, toda persona que sea víctima o testigo de delito en PR tendrá derecho a: (1) recibir un trato digno y compasivo por parte de todos los funcionarios y empleados públicos que representen las agencias que integran el sistema de justicia criminal durante las etapas de investigación, procesamiento, sentencia y disposición posterior del caso criminal que se inste contra el responsable del delito; (2) tener acceso a servicio telefónico, libre de costo, para comunicarse con su familia o allegado más cercano o con su abogado, tan pronto entre en contacto con el sistema de justicia criminal; (3) reclamar que se mantenga la confidencialidad de la información sobre su dirección y números telefónicos cuando así lo estime necesario para su seguridad personal y de sus familiares, así como el privilegio de la comunicación habida entre la víctima y su consejero que garantiza la Regla 26-A de Evidencia,³² (4) recibir todos los servicios de protección que garantizan las secc. 972 a 972(j) del título 25 de L.P.R.A.³³ para sí y para sus familiares, contra las posibles amenazas y daños que puedan sufrir por parte del responsable del delito, sus secuaces, amigos y familiares incluyendo, sin que se entienda como una limitación, la línea telefónica de emergencia, albergue, cambio de dirección e identidad y vigilancia directa; (5) ser orientado sobre todos aquellos programas de asistencia médica, psicológica, social y económica que estén disponibles en el ELAPR, (6) recibir información correcta por parte de los funcionarios y empleados de las agencias públicas y privadas que administran estos programas y a que se les oriente sobre el procedimiento para tramitar la solicitud de estos servicios; (7) recibir para sí y para sus familiares todos aquellos servicios y beneficios que provean los programas de asistencia médica, psicológica, social y económica que estén disponibles en el ELAPR y para los cuales sea elegible; (8) ser notificado del desarrollo de la investigación, procesamiento y sentencia del responsable del delito, ser consultado antes de que se proceda a transigir una denuncia o acusación contra el autor del delito y ser informado de los procedimientos posteriores a la sentencia cuando la víctima o el testigo así lo solicite a la PPR, al NIE y al Ministerio Fiscal; (9) lograr que el Ministerio Fiscal promueva la rápida ventilación de los casos criminales contra el responsable del delito y, en especial, los casos de delitos sexuales, maltrato y violencia doméstica; (10) estar presente en todas las etapas del procesamiento contra el responsable del delito cuando lo permitan las leyes y reglas procesales, excepto en aquellos casos en que lo prohíba el tribunal por razón de que la víctima sea testigo en el proceso criminal o por otras circunstancias; y que la PPR, el NIE

³¹ Ley 22/1988.

³² 32 L.P.R.A. Ap. IV en vigor desde 1 de octubre de 1979.

³³ Leyes de Puerto Rico Anotadas.

o el Ministerio Fiscal le informen prontamente cuando su presencia no sea necesaria en el tribunal; (11) recibir en todo momento en que esté prestando testimonio en un tribunal o en un organismo cuasi judicial un trato respetuoso y decoroso por parte de abogados, fiscales, jueces y demás funcionarios y empleados, y la protección del juez o del funcionario que preside la vista administrativa en caso de hostigamiento, insultos, ataques y abusos a la dignidad y a la honra del testigo o de sus familiares y allegados; (12) cuando se trate de una víctima de violación, no ser preguntada sobre su historial sexual sujeto a lo dispuesto en la Regla 21 de Evidencia; (13) cuando sea menor de edad o incapacitado, no ser preguntado sobre el alcance del deber de decir la verdad, que no se le tome juramento o afirmación en este sentido, e instar las acciones por delitos sexuales y maltrato dentro del término prescriptivo extendido que provea la sec. 3412 del Título 33 L.P.R.A.; (14) tener a su disposición un área en el Tribunal donde se esté ventilando el proceso judicial contra el responsable del delito que esté separada del acusado, sus secuaces y amigos y familiares y, cuando no esté disponible esta área separada, recibir otras medidas protectoras; (15) lograr que se le releve de la comparecencia personal en la vista de determinación de causa probable para el arresto, cuando su testimonio conlleve un riesgo a su seguridad personal o de su familia o cuando se vea física o emocionalmente imposibilitada; (16) someter al tribunal sentenciador un informe sobre el efecto económico y emocional que le ha ocasionado la comisión del delito según lo garantizan las Reglas 162.1 y 162.2 de Procedimiento Criminal; (17) recibir la compensación económica que le corresponde por razón de su comparecencia en el proceso judicial así como la concesión de licencia judicial y reinstalación en el empleo; (18) recibir el beneficio de restitución por parte del responsable del delito en todos aquellos casos en las leyes especiales que así lo provean; (19) recibir devueltos tan pronto sea posible, todos aquellos bienes de su propiedad que se hayan retenido por las autoridades con el propósito de ser utilizados como evidencia.

Para reclamar estos derechos la ley establece que la persona que desee debe acudir para ello al DJ, o a cualquier sala del Tribunal de Primera Instancia del lugar donde resida, y presentar una querrela. La División para la Protección y Asistencia de Víctimas y Testigos atiende a las personas que son referidas por los tribunales, los fiscales, y otras agencias relacionadas con el orden público, que requieran protección y servicios. El DJ mantendrá en operación 24 horas al día una línea de emergencia y, cuando las circunstancias lo ameriten, podrá proveer, entre otros, los siguientes servicios: albergue, reubicación de residencia, dentro o fuera de Puerto Rico, vigilancia directa y otras medidas de seguridad, la asistencia económica que sea necesaria y el pago de servicios esenciales.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

1.1 La Oficina de la Procuradora de las Mujeres (OPM)³⁴ es una entidad jurídica independiente y separada de cualquier otra agencia o entidad pública. Tiene como propósito fortalecer y hacer cumplir las políticas públicas que garanticen los derechos humanos de las mujeres, que promuevan la equidad y que eliminen todas las manifestaciones de discriminación y violencia hacia las mujeres. Según datos ofrecidos por la

³⁴ Ley 20/2001.

OPM se estima que la prevalencia de violencia doméstica en mujeres en PR, por cada 100,00 habitantes, se calcula entre los 737.2 de 15,335 mujeres (2009).³⁵ La tasa de mujeres asesinadas por todos los motivos, por cada 100,00 habitantes, se calcula entre 2.5 de 52 víctimas (2008). La tasa de mortalidad de mujeres, por asesinatos de violencia doméstica, por cada 100,00 habitantes, se calcula en 0.82 de 17 mujeres (2009). La tasa de incidentes violencia doméstica, por cada 100,00 habitantes, se calcula en 477.7 por 19,124 incidentes en todas sus manifestaciones (2009). La tasa de violencia sexual, por cada 100,00 habitantes, se calcula en 73.7 de 2,951 delitos sexuales (2009). De acuerdo a un estudio comisionado por la OPM, anualmente no se reportan a la PPR aproximadamente 10,000 incidentes de violencia doméstica,

Datos ofrecidos en la prensa escrita, indican reclamos de ayuda para las 40 mil víctimas de violencia doméstica en el país. Al presente se han reportado 17 muertes en lo que va del año, mientras que sobre 40 mil casos se reportan anualmente de mujeres que son maltratadas o atacadas por sus agresores. El reclamo va dirigido a no sólo trabajar con la prevención y evitar todo tipo de maltrato, también en atender a las víctimas que quedan marcadas por el resto de sus días. Se recalca la necesidad de ayudar a los albergues que atienden a las víctimas de violencia doméstica, porque están ayudando, no tan sólo a la mujer, sino al Estado, en su responsabilidad de atender a esta población.

7.2 La ley de Menores de PR³⁶ se creó conforme a los siguientes propósitos; (a) proveer para el cuidado, protección, desarrollo, habilitación y rehabilitación de los menores y proteger el bienestar de la comunidad; (b) proteger el interés público tratando a los menores como personas necesitadas de supervisión, cuidado y tratamiento, a la vez que se les exige responsabilidad por sus actos; (c) garantizar a todo menor un trato justo, el debido procedimiento de ley y el reconocimiento de sus derechos constitucionales.

El deber y la responsabilidad del Estado de prestar servicios de evaluación, diagnóstico, rehabilitación y custodia a los menores intervenidos por un tribunal competente en virtud de la Ley de Menores de PR, requiere que la prestación de estos servicios se ofrezca mediante un sistema coordinado que propicie la seguridad y la más efectiva rehabilitación de los menores bajo su custodia. Para su consecución se crea la AIJ³⁷ adscrita al DCR, confiriéndole autoridad y facultades que permitan mayor agilidad administrativa y operacional, necesarias para garantizar que el funcionamiento de las instituciones juveniles propendan al desarrollo, bienestar, rehabilitación y resocialización de los menores transgresores.

El perfil de la población correccional joven adulta sentenciada en las en las instituciones de PR, según la información provista por 194 jóvenes, se detalla como sigue: masculino 96.39%, de 21 años o menos 59.79%, que saben leer y escribir 91.75%, posee una educación de noveno grado o menos 53.07%, nivel de ingresos de \$13,000.00 o menos 50%, consumidor de sustancias controladas 44.84%, cumple condena por un delito grave 96.91%, es reincidente 49.48%.

ADFAN es una agencia adscrita al DF que ofrece servicio de preservación y fortalecimiento familiar, protección social, cuidado sustituto y adopción, servicios de prevención en la comunidad y servicios a personas de edad avanzada y adultos con impedimentos. Según estadísticas suministradas por ADFAN relacionadas al

³⁵ Fuente: Oficina de Estadísticas de la Criminalidad — PPR.

³⁶ Ley 88/1986.

³⁷ Ley 154/1988.

maltrato de menores, se calcula unas 15,687 familias involucradas en maltrato de menores y entre los 36,002 menores.

7.4 Aunque en nuestra Constitución se establece el principio fundamental de igualdad del ser humano, en 1963 se aprobaron las Reglas de Procedimiento Criminal de PR en las que se tipifican las circunstancias atenuantes o agravantes a los fines de la imposición de la pena en los delitos incurridos. En la Regla 171(r) se dispone los atenuantes dirigidos a perjuicio hacia y contra la víctima por razón de raza, color, sexo, orientación sexual, género, identidad de género, origen, origen étnico, status civil, nacimiento, impedimento físico y/o mental, condición social, religión, edad, creencias religiosas o políticas. Esta disposición está basado en la Ley de Estadísticas de Delito de Prejuicio de 1990 de EU («Hates Crimes Statistics Act of 1990»). También existe la Ley para Prevenir los Crímenes de Odio que firmó en octubre de 2010 el Presidente de los EEUU, Barack Obama.

8. FUENTES EN INTERNET

Generales:

Códigos y leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y Estados Unidos desde 1997:

<http://www.lexjuris.com/lexjuris.htm>

Leyes, reglamentos y decisiones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico:

<http://www.microjuris.com/MJPR/PuertoRico.cfm>

Agencias, Programas e información relacionada con el Gobierno de Puerto Rico

<http://www.gobierno.pr/GPRPortal/StandAlone/CategoriesList.aspx>

Leyes por Materias-Temas:

<http://www.lexjuris.com/lexmater.htm>

Policía de Puerto Rico

<http://gobierno.pr/PoliciaPR>

Específicas:

Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico:

<http://www.lexjuris.com/lexprcont.htm>

Estadísticas de Policía de Puerto Rico

<http://gobierno.pr/PoliciaPR/estadísticas>

Datos estadísticas de Puerto Rico y sus Municipios

<http://www.tendenciaspr.com/>

Leyes Relacionadas a la Policía de Puerto Rico y sus funciones

<http://www.lexjuris.com/LEXMATE/lexPolicias%Funciones.htm>

Reglamento de la Policía de Puerto Rico

<http://www.lexjuris.com/Reglamentos/lexpolicia.htm>

Una Nueva Visión para Puerto Rico: Programa de Cambio y Recuperación Económica 2009-2012

<http://www.fortunogobernador.com/images/PLANDEGOBIERNO-PP2009-2012.pdf>

Departamento de Seguridad Nacional

<http://www.dhs.gov>

17. VENEZUELA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES: 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo; 2.2. Obligaciones específicas de la policía; 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS. 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 7.1. Seguridad de las Mujeres; 7.2. Seguridad de los Jóvenes; 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas; 7.4. Seguridad de los grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

* **Abreviaturas:** ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados; AVESA: Asociación Venezolana para una Educación Sexual Alternativa; CEDAW: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; CENESEX: Centro Nacional de Educación Sexual; CGP: Consejo General de Policía; CIEDR: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; CICAES: Comisión Intersectorial Contra el Abuso y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes; CICPC: Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas; CNPSC: Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana; CONAREPOL: Comisión Nacional para la Reforma Policial; COPP: Código Orgánico Procesal Penal; CRBV: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; CTAC: Centro Telefónico de Atención al Ciudadano; CTVTT: Cuerpo Técnico de Vigilantes de Tránsito Terrestre; DDE: Defensoría Delegada Especial; DdP: Defensoría del Pueblo; DIBISE: Dispositivo Bicentenario de Seguridad; DIGESERVISP: Dirección General de Servicios de Seguridad y Vigilancia Privada; DIM: Dirección General de Inteligencia Militar; ENB: Ejército Nacional Bolivariano; FANB: Fuerza Armada Nacional Bolivariana; FISPOL: Fondo Intergubernamental del Servicio de Policía; FONA: Fondo Nacional Antidrogas; GNB: Guardia Nacional Bolivariana; FUNDAMUJER: Fundación para la Prevención de la Violencia Doméstica hacia la Mujer; IDENA: Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; INAMUJER: Instituto Nacional de la Mujer; LEM: Ley de Extranjería y Migración; LGBT: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales; LGBTTI: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersex; LOAP: Ley Orgánica de la Administración Pública; LOICPC: Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas; LOPCI: Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas; LOPNNA: Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes; LORA: Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas; LODMVLV: Ley Orgánica Sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; LOSPCPNB: Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana; LPPJ: Ley para el Poder Popular de la Juventud; MOPVI: Ministerio del Poder Popular para Obras Públicas y Vivienda; MP: Ministerio Público; MPPD: Ministerio del Poder Popular para la Defensa; MPPE: Ministerio del Poder Popular para la Educación; MPPEU: ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria; MPPRIJ: Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia; MPPS: Ministerio del Popular para la Salud; ONA: Oficina Nacional Antidrogas; ONUSIDA: Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA; ORD: Órganos receptores de denuncia; OOC: Oficinas de Orientación al Ciudadano; PM: Policía Metropolitana; PNB: Policía Nacional Bolivariana; PNIPSC: Plan Nacional Integral de Prevención y Seguridad Ciudadana; PNSB: Proyecto Nacional Simón Bolívar; POAN 2009: Plan Operativo Anual 2009; PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; SEBIN: Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional; SIDdP: Sistema de Información de la Defensoría del Pueblo; SIGEPOL: Sistema de Gestión Policial; SIP: Sistema Integrado de Policía; TSJ: Tribunal Supremo de Justicia; UCV: Universidad Central de Venezuela; UNES: Universidad Nacional Experimental de Seguridad.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999¹ (CRBV) consagra el derecho de toda persona a la protección por parte del Estado a través de sus órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes (art. 55 C RBV). Asimismo, prevé la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias. El mismo artículo dispone que los cuerpos de seguridad del Estado respetaran la dignidad y los derechos humanos de todas las personas y establece que el uso de armas o sustancias tóxicas por parte del funcionario policial y de seguridad estará limitado por los principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley.

En el Título IV constitucional, Del Poder Público, Capítulo II De la Competencia del Poder Público Nacional, se establece que la Policía Nacional es competencia del Poder Público Nacional (art. 156.6 C RBV). Por otra parte, se estipula como competencia exclusiva de los estados (entidades político-territoriales federales) *«la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable»* (art. 164.6 C RBV). Con relación al Poder Público Municipal, la Constitución venezolana establece como competencia del municipio la Justicia de Paz, la prevención y protección vecinal y los servicios de Policía Municipal, conforme a la legislación nacional aplicable (art. 178.7 C RBV).

Por otro lado, en el Título VII De la Seguridad de la Nación, Capítulo IV, se establece que «el Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger a los ciudadanos y ciudadanas, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, deberá organizar: 1. Un cuerpo uniformado de policía nacional; 2. Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas; 3. Un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil; 4. Una organización de protección civil y administración de desastres» (art. 332 C RBV). El mismo artículo estipula que los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil y respetarán la dignidad y los derechos humanos, sin discriminación alguna, y su función constituye una competencia concurrente con los estados y municipios.

El Estado venezolano ha ratificado los siguientes instrumentos internacionales vinculados a la materia de Seguridad Ciudadana: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y su Protocolo facultativo, y la Convención sobre los Derechos del Niño.

En el ámbito regional ha ratificado: la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Rela-

¹ Gaceta Oficial 5.453 Extraordinario, 24 de marzo de 2000.

tivo a la Abolición de la Pena de Muerte; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de «Belém do Pará»). El Estado venezolano ha presentado informes, no sin retrasos, al Comité de Derechos Humanos, al Comité contra la Tortura; al Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, al Comité de Derechos Humanos; al Comité de los Derechos del Niño; y al Comité Cedaw, entre otros.

El 10 de abril de 2006² fue instalada la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL), integrada por representantes gubernamentales, actores políticos, representantes del sistema de justicia, profesores universitarios y miembros de organizaciones no gubernamentales vinculadas con la defensa de los derechos humanos. La designación de la Comisión obedeció a la generación de un mecanismo que permitiese dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales que reconocen la participación de la ciudadanía tanto en la gestión pública en general (art. 62 CRBV) como en los programas de seguridad ciudadana (art. 55 CRBV). Además, la Comisión respondería a la necesidad de formular un modelo de policía que sirviera de base para la creación del nuevo «cuerpo uniformado de policía nacional», dispuesta en el texto constitucional venezolano de 1999 (art. 332 CRBV), y que concretaría en una nueva ley del cuerpo de policía nacional (Disposición Transitoria Cuarta CRBV).

El objetivo general de la CONAREPOL fue «la construcción, a través de un proceso diagnóstico y consulta amplio y participativo, de un nuevo modelo de policía en el contexto de la sociedad venezolana actual, mediante un marco jurídico institucional y de gestión que permita concebirla como un servicio público general orientado por los principios de permanencia, eficiencia, extensión, democracia y participación, control de desempeño y evaluación de acuerdos con procesos estándares definidos y planificación y desarrollo en función de las necesidades nacionales, estatales y municipales, dentro del marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y de los tratados y principios internacionales sobre protección de los derechos humanos»³.

Luego de nueve meses de trabajo, la Comisión logró recopilar, mediante un amplio proceso de consulta nacional, difusa y concentrada, una cantidad de información que permitió aproximarse a un diagnóstico institucional, formular políticas en materia de seguridad ciudadana y proponer iniciativas legislativas acordes con un nuevo modelo policial. Dicho modelo, plantea las líneas maestras que definen el perfil, competencias, funciones, coordinación, desempeño, carrera, acreditación y rendición de cuentas propuesto para la policía, la composición del Sistema Integrado de Policía, bajo la rectoría del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia (MPPRIJ), a los fines de desarrollar un servicio policial confiable, democrático y auditable, dentro de los principios de publicidad, transparencia y participación ciudadana.

El estudio hecho por la propia CONAREPOL, que incluyó una caracterización de la policía venezolana existente (al momento en que comenzara el proceso de transformación policial en Venezuela, sobre el que se volverá posteriormente). La

² MINISTERIO DE INTERIOR Y JUSTICIA, Resolución 124, 10 de abril de 2006.

³ COMISIÓN NACIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL, *La policía venezolana: Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano Editores, 2006, pp. 69-70. Tomo I.

Comisión encontró que en el país existían 5 cuerpos de policía nacionales, 24 estatales y 99 municipales, con normativas, criterios y procedimientos dispares y heterogéneos. La estructura de este modelo policial fue caracterizada como múltiple y descentralizada y, en cuanto a competencias, como un sistema múltiple descoordinado, en que distintos cuerpos cumplían funciones semejantes en el mismo territorio.

El proceso de descentralización iniciado en 1989 derivó en la creación de nuevos cuerpos de policía por las autoridades regionales (estadales) y municipales. Entre 1990 y 2006 se crearon 102 nuevas policías, 41 de ellas entre los años 1998 y 2006. Al menos 10% de las policías tenían 10 o menos agentes, mientras que un porcentaje mayor carecía de condiciones básicas para la operatividad policial. El número de funcionarios también aumentó significativamente en los últimos años, pasando de cerca de 40.000 a 68.948 entre 1990 y 2006. Este crecimiento se dio sin correspondencia con la distribución geográfica de la ocurrencia de delitos, así como con grandes asimetrías entre unas regiones y otras. Según el estudio, además, sólo un 52% de los funcionarios policiales realizaba actividades relacionadas con la seguridad ciudadana.

La caracterización hecha por la CONAREPOL encontró además que las policías tenían un alto grado de verticalismo y militarización en su organización, carecían de autonomía funcional, carecían de procedimientos estandarizados y de formación apropiada, eran proclives a las influencias políticas y de actores externos, tenían una baja profesionalización, hacían uso excesivo e ilegítimo de la fuerza, actuaban con un alto grado de letalidad y eran proclives a la corrupción, al abuso de autoridad, al comportamiento corporativo y a la violación premeditada de los derechos humanos.⁴

En 2008 se siguió avanzando en el desarrollo del nuevo modelo policial. El 31 de julio de 2008 se aprueban 26 leyes habilitantes, entre ellas la Ley Orgánica de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional⁵, y el 10 de noviembre de 2009 se publica, según Gaceta Oficial 39.303 el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Policía Nacional, el cual tiene por objeto determinar la estructura organizativa y funcional del Cuerpo de Policía Nacional.

El 07 de diciembre de 2009, es publicada en Gaceta Oficial la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB)⁶, que tiene como fin, regular el Servicio de Policía en los distintos ámbitos políticos-territoriales y su rectoría, así como la creación, organización y competencias del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, con fundamento en las normas, principios y valores establecidos en la Constitución de la República. El mismo día se publica en Gaceta Oficial Extraordinaria 5.940 la Ley del Estatuto de la Función Policial, que rige las relaciones de empleo público entre los funcionarios(as) policiales y los cuerpos de policía de la Administración Pública nacional, estatal y municipal.

En arreglo a la LOSPCPNB se establece el Consejo General de Policía (CGP), como «...*instancia de participación y asesoría para coadyuvar a la definición, planificación y coordinación de la políticas públicas en materia del Servicio de Policía, así como*

⁴ CONAREPOL. *La Policía Venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo I. Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano Editores. Caracas, 2007. Págs. 81-132.

⁵ Gaceta Oficial 5.880, 9 de abril de 2008.

⁶ Gaceta Oficial 5.940, Extraordinario, 7 de diciembre de 2009.

del desempeño profesional del policía»; integrada por el o la titular del Ministerio con competencia en materia de seguridad ciudadana (quien lo preside), una representación de los gobernadores y gobernadoras, de los alcaldes y alcaldesas, del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo (art. 23 LOSPCPNB). El Consejo tiene la atribución de proponer: las políticas y los planes nacionales en materia policial, la adopción de los instrumentos (estándares, reglamentos, manuales, programas, etc.) destinados a «...uniformar lo necesario y facilitar el desempeño policial dentro de un marco previsible y confiable...»; así como «recomendar al Órgano Rector la aplicación de los programas de asistencia técnica y la adopción de los correctivos correspondientes» (art. 25 LOSPCPNB).

El CGP ha emitido once resoluciones que estandarizan la estructura y funcionamiento de los organismos policiales de todo el país; entre ellas están: Normas sobre la Integración, Organización y Funcionamiento de los Consejos Disciplinarios del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y demás Cuerpos de Policía estatales y municipales; Normas sobre Rendición de Cuentas en los Cuerpos de Policía en sus diversos ámbitos político territoriales; Normas y Principios para la Atención a las víctimas del Delito y/o Abuso Policial; así como la creación de la Oficina de Atención a la Víctima en los Cuerpos de Policía, en sus diferentes ámbitos político territoriales.⁷

También ha generado: la Resolución por la cual se dictan las Normas y Principios para el uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial por parte de los funcionarios de los Cuerpos de Policía en sus diversos ámbitos político territoriales⁸; Normas sobre Instalaciones Operativas de los Cuerpos de Policía⁹; Normas sobre la Estructura Organizativa y Funcional de los Cuerpos de Policía Estadales y Municipales¹⁰; y Resolución sobre homologación y reclasificación de grados y jerarquías policiales¹¹.

Por otra parte, encontramos normas reguladoras nacionales vinculadas, a saber: Ley Orgánica de la Administración Pública¹²; Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana¹³; Código Orgánico Procesal Penal¹⁴; Ley Orgánica del Ministerio Público¹⁵; Código Orgánico Tributario¹⁶; Ley Orgánica de Delincuencia Organizada¹⁷; Ley Orgánica contra Tráfico y el Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas¹⁸; Código Penal¹⁹; Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes²⁰; Ley Orgánica; sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia²¹; Ley Orgánica de los Consejos Comunales²², entre otras.

⁷ Todas en: Gaceta Oficial 39.390, 19 de marzo de 2010.

⁸ Ídem

⁹ Ídem

¹⁰ Gaceta Oficial 39.416, 04 de mayo de 2010.

¹¹ Resolución 169, Gaceta Oficial 39.453, 23 de junio de 2010.

¹² Gaceta Oficial 5.890 Extraordinario, 31 de julio de 2008.

¹³ Gaceta Oficial 5.891, Extraordinario, 31 de julio de 2008.

¹⁴ Gaceta Oficial 5.930, Extraordinario, 04 de septiembre de 2009.

¹⁵ Gaceta Oficial 38.647, 19 de marzo de 2007.

¹⁶ Gaceta Oficial 37.305, 17 de octubre de 2001.

¹⁷ Gaceta Oficial 5.789, Extraordinario, 26 de octubre de 2005.

¹⁸ Gaceta Oficial 38.337, 16 de diciembre de 2005.

¹⁹ Gaceta Oficial 5.768, Extraordinario, 13 de abril de 2005.

²⁰ Gaceta Oficial 5.859, 10 de diciembre de 2007.

²¹ Gaceta Oficial 38.668, 23 de abril de 2007.

²² Gaceta Oficial 39.335, 28 de diciembre de 2009.

1.2 El órgano con competencia a escala nacional en materia de seguridad ciudadana, es el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia (MPPRIJ), de este organismo emana las distintas políticas y directrices nacionales correspondientes a la actuación policial. Por su parte, las gobernaciones y alcaldías tienen competencias en materia de seguridad ciudadana en sus respectivos ámbitos territoriales, en arreglo a los artículos 164, 178 y 332 de la CRBV (II.1 § 1.1).

En Venezuela operan 124 policías: 24 policías estatales (una en cada estado), incluyendo la Policía Metropolitana (PM), 99 cuerpos de policía municipal y un cuerpo de Policía Nacional Bolivariana²³, asimismo, funcionan en el país 5 cuerpos de seguridad que realizan funciones preventivas, de investigación o contingencia a nivel nacional: la Guardia Nacional (GNB), cuerpo militar que forma parte de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB); el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), que cumple fundamentalmente funciones de investigación penal, depende administrativamente del MPPRIJ y funcionalmente del Ministerio Público (MP); el Cuerpo Técnico de Vigilantes de Tránsito Terrestre (CTVTT), adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Vivienda (MOPVI); el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), adscrito al MPPRIJ, que cumple funciones de inteligencia y seguridad de Estado; y la Policía Marítima, encargada de la vigilancia en espacios acuáticos.

La estructura de los cuerpos de seguridad venezolanos, puede caracterizarse como múltiple y descentralizada, ya que, buena parte de las policías estatales y municipales dependen directamente de gobiernos locales, más específicamente, de gobernadores o alcaldes, mientras que las policías que operan a nivel nacional, generalmente cumplen tareas de policía especial y dependen en su mayoría de Ministerios, teniendo cada órgano características y procedimientos particulares.

Según la investigación llevada a cabo por la CONAREPOL en 2006, el número de agentes policiales estatales y municipales asciende a 69.122, de estos, 58.178 corresponden a policías estatales, mientras que 10.944 son agentes municipales. Si agregamos a los funcionarios de la GNB, CICPC y CTVTT, este número sería de 115.997. De acuerdo con esta última cifra, las policías estatales y municipales, aportan el 59,59% de la fuerza policial del país.

De acuerdo con el número de policías reportado, la tasa de encuadramiento en Venezuela es de 255,80 agentes policiales por 100 mil habitantes, si se suman la GNB, el CICPC y el CTVTT, esta cifra asciende a 429,20 agentes por cien mil habitantes. Al considerar los estándares internacionales, la cifra de policías en Venezuela por cien mil habitantes es muy superior a las medias en otros países de la región suramericana, por ejemplo, Costa Rica (256,82 agentes por cien mil habitantes), Bolivia (219,83 agentes por cien mil habitantes) o Colombia (215,50 agentes por cien mil habitantes).

Policía Nacional Bolivariana

Conforme al mandato constitucional (§ 1.1.) y en base al modelo de policía diseñado por la CONAREPOL, nace en 2009, el Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (PNB). El primer contingente de la PNB comenzó sus labores en diciembre de ese mismo año, vale destacar que para el ingreso a este nuevo cuerpo policial los aspirantes debieron cumplir una serie de requisitos que apuntaron a consolidar un contingente libre de vicios y de actitudes negativas que perjudicaran

²³ Sobre éste último se hará mención más adelante por poseer una estructura novedosa y distinta de todos los demás cuerpos policiales

las finalidades de la creación de la PNB, asimismo, se constituyeron instancias necesarias para su funcionamiento, tales como, el Consejo General de Policía (CGP), el Fondo Intergubernamental del Servicio de Policía (FISPOL), el Sistema de Gestión Policial (SIGEPOL), el Sistema Integrado de Policía (SIP), la Oficina Nacional de Identificación y Control de Prácticas Desviadas, entre otras.

Este novedoso cuerpo policial, se rige además por una serie de estándares o lineamientos basados en criterios objetivos que definen: la formación de los agentes policiales, el Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial, la garantía del cumplimiento y respeto estricto de los Derechos Humanos de los ciudadanos, la rendición de cuentas de la función policial, las unidades de atención a las víctimas, los horarios de servicio de los funcionarios y funcionarias, los uniformes, las armas reglamentarias, y otros aspectos que anteriormente eran tratadas de forma heterogénea y dispersa por los distintos cuerpos de seguridad del país.

Otro aspecto a resaltar consiste en el servicio de Policía Comunal contemplado en los artículos 47, 48 y 49 de la Ley Orgánica del Servicio y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB), el cual, se refiere a un servicio permanente, estratégico y de carácter profesional, brindado por funcionarios de los cuerpos de policía (Nacional, Estatal y Municipal) que se formen en la materia. Entre sus características se encuentran: ser predominantemente preventivo, de proximidad, comprometido con el respeto de los valores, la identidad y la cultura propia de cada comunidad. Se define por trabajar junto con la comunidad y sus organizaciones sociales, y por dirigir su acción tanto a los problemas de inseguridad, como a los factores y causas que los provocan.

1.3 En un estudio realizado por la CONAREPOL en 2006, se abordaron algunos aspectos sobre la percepción de la inseguridad a través de la aplicación, a una muestra de 6.945 viviendas, de la encuesta de victimización y percepción policial. De acuerdo con sus resultados, el 44,2% de las personas encuestadas mencionó confiar muy poco en los órganos de seguridad ciudadana (cuerpos policiales); el 47,6%, expresó su percepción de miedo en horas del día; por su parte, un 55,5% percibió su lugar o entorno de habitabilidad inseguro; sobre la eventual victimización, el 69,6% de los encuestados señaló la posibilidad de que algún miembro del hogar pudiera ser víctima de algún delito. Respecto al porcentaje de personas que toman medidas para protegerse de la delincuencia en el hogar, los resultados de la encuesta, arrojaron que el 4,30% de las personas declararon tener armas de fuego para defensa personal. La labor policial es calificada por los encuestados de muy buena / buena en un 35,24%²⁴.

La tasa de detenidos por tráfico y posesión de estupefacientes por cada 100.000 habitantes, ha venido ascendiendo durante estos últimos cinco años; en cuanto a la tasa de detenidos por tráfico para los años 2005-2009 se encuentra 0,5; 0,7; 0,8; 0,8 y 0,9 respectivamente, por otra parte, la tasa de detenidos por posesión de estupefacientes durante dicho período fue de 11,1; 12,5; 15,1; 19,8 y 32,8 respectivamente con una tasa promedio de 18,26 casos.²⁵

Por último, la cantidad de droga incautada en kilogramos de cocaína fue de 58.435,84 en 2005, 38.938,54 en 2006, 31.790,26 en 2007, 20.718,72 en 2008 y 32.637,38 en 2009, por otro lado, la incautación de marihuana fue de 18.279,73

²⁴ CONAREPOL, *La policía venezolana...*, cit. pp. 307-339.

²⁵ CICPC; Instituto Nacional de Estadísticas (INE); cálculos propios.

en 2005, 21.302,29 en 2006, 25.391,74 en 2007, 20.718,72 en 2008 y 32.637,38 en 2009, en total la incautación de cocaína y marihuana en el periodo 2005-2009 fue de aproximadamente 190 mil kilogramos y 118 mil kilogramos respectivamente, en promedio se incautaron por año alrededor de 38 mil kilogramos de cocaína y 23 mil kilogramos de marihuana.²⁶

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), establece a los órganos de seguridad ciudadana, como medio para garantizar la protección de los ciudadanos y sus hogares en el disfrute de los derechos fundamentales, e incorpora la creación de instituciones e instrumentos legales que permitan abordar integral y eficazmente la problemática de la inseguridad ciudadana (art. 332). En tal sentido, corresponde al Poder Público, a través de los órganos de seguridad ciudadana la coordinación de acciones para resolver todas aquellas situaciones que constituyan amenazas, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas y sus propiedades.

En este sentido, el Estado como ente responsable de dictar políticas públicas que sirvan de instrumento para orientar y coordinar iniciativas intersectoriales que ayuden a disminuir la reducción de la violencia, índices delictivos y aumentar la sensación de seguridad en el país, crea a través del MPPRIJ, en 2009, el Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana²⁷ (CNPSC) como instancia interinstitucional, plural, técnica y participativa, presidido por el Vicepresidente Ejecutivo de la República, con el propósito de articular los esfuerzos de los distintos actores e instituciones públicas y privadas del Estado para la formación de una Política Pública Nacional de Seguridad Ciudadana a ser ejecutada en los diferentes niveles de Gobierno.

El CNPSC está conformado por los máximos representantes de los Ministerios del Poder popular para las Relaciones Interiores y Justicia, Educación, educación Superior, Salud y Protección Social, Mujer, Deporte, Cultura, Comunicación e Información, Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, Planificación y Desarrollo, Ambiente, Obras Públicas y Vivienda y por un representante del tribunal Supremo de Justicia, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional, los gobernadores, alcaldes, consejos comunales, misiones sociales, artistas, deportistas, entre otros sectores.

Además, este consejo contará con una Secretaría Técnica con autonomía funcional y administrativa la cual servirá de apoyo técnico con base en la realización de un diagnóstico participativo a nivel nacional y estará encargada del proceso de definición, planificación y evaluación de la política pública expresada en planes, proyectos y medidas relacionadas con la Seguridad Ciudadana.

Por su parte, el artículo 28 de la Ley Orgánica de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, señala que tanto los estados como los municipios representados a través de los gobernadores o gobernadoras, alcaldes o alcaldesas, deben presentar al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, el o los proyectos vinculados con los estándares policiales. Corresponde a los guber-

²⁶ Oficina Nacional Antidrogas (ONA), *Estadísticas 2005-2009*.

²⁷ Gaceta Oficial 39.140, 17 de marzo de 2009.

nadores o gobernadoras, alcaldes o alcaldesas en materia de seguridad ciudadana, las siguientes funciones:

- Promover la prevención y el control del delito, la participación de la comunidad y de otras instituciones públicas con responsabilidad en la materia para la definición de planes y supervisión
- Ajustar los indicadores del desempeño policial al cumplimiento de metas y a la adecuación de normas generales de actuación y respeto a los derechos humanos en su correspondiente ámbito político-territorial, conforme a los programas y políticas generales dictadas por el Órgano Rector
- Designar a los directivos de los cuerpos de policía en su correspondiente ámbito político-territorial, cumpliendo con los requisitos establecidos para tales cargos, previa aprobación del Órgano Rector
- Las demás señaladas en la Constitución de la República y la presente ley.

2.2 La policía, de acuerdo con sus principios de actuación: celeridad, información, eficiencia, cooperación, respeto a los derechos humanos, universalidad e igualdad, imparcialidad, actuación proporcional y participación ciudadana, le corresponde proteger la integridad física de las personas y sus propiedades, así como garantizar el disfrute de los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes (§ 1.1). De igual forma, debe:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, las leyes y las demás disposiciones relacionadas con el Servicio de Policía.
- Proteger a las personas y a las comunidades, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad, riesgo o daño para la integridad física, sus propiedades y su hábitat.
- Ejercer el Servicio de Policía en las áreas urbanas, extraurbanas y rurales.
- Ejecutar las políticas emanadas del Órgano Rector en materia de seguridad ciudadana, incluyendo tránsito, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, anticorrupción, antisequestros, acaparamiento y especulación alimentaria, adulteración de medicinas y otros bienes de consumo esenciales para la vida, delincuencia organizada, turismo, ambiente y orden público.
- Promover, desarrollar e implementar estrategias y procedimientos que garanticen la participación de la comunidad organizada en el Servicio de Policía Comunal.
- Proteger a las personas que participen en concentraciones públicas o manifestaciones pacíficas.
- Cooperar con los demás órganos y entes de seguridad ciudadana en el ámbito de sus competencias.
- Resguardar el lugar donde haya ocurrido un hecho punible, e impedir que las evidencias, rastros o trazas vinculados al mismo, se alteren o desaparezcan, a los fines de facilitar las investigaciones correspondientes.
- Propender a la solución de conflictos a través de la mediación, conciliación y demás mecanismos alternativos, a fin de garantizar la paz social.
- Recabar, procesar y evaluar la información conducente a mejorar el desempeño de los cuerpos de policía.
- Colaborar con los demás órganos y entes de seguridad ciudadana ante situaciones de desastres, catástrofes o calamidades públicas.
- Ejercer funciones auxiliares de investigación penal de conformidad con las leyes especiales.

- Practicar detenciones en virtud de una orden judicial, o cuando la persona sea sorprendida en flagrancia de conformidad con la Constitución de la República y las leyes.
- Proteger a los testigos y víctimas de hechos punibles y demás sujetos procesales por orden de la autoridad competente.
- Controlar, vigilar y resguardar las vías públicas nacionales, urbanas y extraurbanas y el tránsito terrestre previniendo la comisión de delitos, participando en la investigación penal y aplicando el régimen de sanciones administrativas previsto en la ley.
- Las demás que le establezca el reglamento de la presente ley (art. 34 LOSPCPNB).

De manera que, además de las funciones arriba mencionadas; cada cuerpo policial tendrá competencias y obligaciones específicas, las cuales se señalan a continuación.

La Policía Nacional Bolivariana tiene dentro de sus competencias: el orden público, tránsito, fiscalización y aduanas, turismo, aeroportuaria, custodia diplomática y protección de personalidades, penitenciaria, migración, marítima, anticorrupción, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, ambiental, delincuencia organizada, antisequestro, seguridad alimentaria, grupos armados irregulares y aquellas que la Constitución de la República y las leyes otorguen al Poder Público Nacional, y cualquier otra vinculada a la prevención del delito (art. 37 LOSPCPNB).

Siendo sus funciones exclusivas, las siguientes:

1. Ejecutar las políticas emanadas del órgano rector en las siguientes áreas del servicio de policía: fiscalización y aduanas, custodia diplomática y protección de personalidades, penitenciaria, migración, marítima, fronteras, antisequestro y las demás que determinen las leyes y reglamentos.
2. Brindar a las policías extranjeras la colaboración y el auxilio de conformidad con lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por la República.
3. Proteger y brindar seguridad a los miembros del Cuerpo Diplomático acreditado en el país, de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable en esta materia.
4. La creación de grupos o unidades tácticas de conformidad con el Reglamento que rija la materia.
5. Las demás que le confiere el ordenamiento jurídico vigente (art. 39 LOSPCPNB).

Por su parte, las Policías estatales como «órganos o entes de seguridad ciudadana encargados de ejercer el servicio de policía en su espacio territorial y ámbito de competencia, primordialmente orientados hacia actividades preventivas y control del delito, con estricta sujeción a los principios y lineamientos establecidos en la LOSPCPNB, sus reglamentos y los lineamientos y directrices dictados por el Órgano Rector» (art. 42 LOSPCPNB), tienen la «facultad de organizar personal entrenado y equipado para el control de reuniones y manifestaciones que comprometan el orden público, la paz social y la convivencia» (art. 43 LOSPCPNB).

En este mismo orden de ideas, los cuerpos de policía municipal tienen como «competencia exclusiva en materia administrativa propia del municipio y protección vecinal» (art. 46 LOSPCPNB). La LOSPCPNB, en su artículo 45, establece que los «Distritos Metropolitanos y Distritos Especiales no podrán organizar cuerpos de

policía ni ejercer el servicio de policía Policías metropolitanas». Por lo cual, el servicio de policía metropolitana que hasta ahora está en funcionamiento dentro del Distrito Metropolitano de Caracas, de acuerdo con la Ley, será suprimido y liquidado, realizando el pago de los pasivos laborales correspondientes, una vez se culminen todas las fases de adecuación de la Policía Nacional Bolivariana.

El CICPC, de acuerdo con la Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas²⁸ es el «órgano principal en materia de investigaciones penales», (art. 10 LOICPC), al cual le corresponde:

- Practicar las diligencias que le ordene el Ministerio Público, encaminadas a investigar y hacer constar la perpetración de un hecho punible, con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación y la responsabilidad de los autores y demás partícipes, identificación de las víctimas, de las personas que tengan conocimiento de los hechos, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con el delito.
- Colaborar con los demás órganos de seguridad ciudadana en la creación de centros de prevención del delito y en la organización de los sistemas de control o bases de datos criminalísticos para compartir la información de los servicios de inteligencia, en cuanto a narcotráfico, terrorismo internacional, desaparición de personas, movimiento de capitales ilícitos, delincuencia organizada y otros tipos delictivos.
- Elaborar, analizar en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y presentar al Ministerio del Interior y Justicia las estadísticas de criminalidad, cuando sean requeridas, con el objeto de adoptar las políticas de prevención y se apliquen las medidas necesarias para garantizar el fin del Estado en materia de seguridad.
- Desarrollar políticas de prevención, orientación, publicidad, colaboración e información a fin de aplicar medidas técnicas que permitan reducir y evitar la actividad delictiva.
- Auxiliar en caso de necesidad a la Dirección Nacional de Identificación y Extranjería, y colaborar en la identificación, localización y aprehensión de ciudadanos extranjeros solicitados por otros países.
- Las demás actuaciones o funciones que le sean atribuidas de conformidad con la ley (art. 11 LOICP).

Durante el periodo 2005-2009 destaca la labor del CICPC. Para 2005 recibió un total de «229.383 denuncias, discriminadas en distintos delitos, de las cuales se remitieron 202.019 expedientes a la Fiscalía, resultando 20.384 ciudadano detenidos, recuperándose la cantidad de Bs. 482.190.054,55 (\$ 224.274.443 aproximadamente), bajo el concepto de autos, motos, armas de fuego, hoyas, droga y dinero en efectivo»²⁹. En 2006, este cuerpo logró remitir al MP, 159.161 expedientes, realizando 45.844 experticias científicas y médico legales y, participó en el esclarecimiento de 176.576 casos por diversos delitos a nivel nacional; se destaca el decomiso de 7.514.707 kilogramos de sustancias psicotrópicas y estupefacientes de diversos tipos a nivel nacional»³⁰.

²⁸ Gaceta Oficial 38.598, 5 de enero de 2007.

²⁹ MINISTERIO DE INTERIOR Y JUSTICIA. *Memoria y Cuenta 2005*. 2006. p.4.

³⁰ MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA RELACIONES INTERIORES Y JUSTICIA. *Memoria y Cuenta 2006*. 2007. p. 2.

Durante 2007, el CICPC remitió 29.472 expedientes al MP, se incautaron 178 toneladas de sustancias químicas, a través de la aplicación del Plan Nacional de Operaciones para el Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y, se ejecutaron 72.557 experticias³¹; en 2008 se realizaron 35.333 experticias científicas (retratos hablados, planos, actas de inspección técnica, necrodactilia y reseñas) y 57.148 experticias médico-legales; así como también, se remitieron 62.337 expedientes al MP, se incautaron 20.295,833 kilogramos de estupefacientes a escala nacional, fueron recuperados 21.731 vehículos, se efectuó la detención de 32.276 personas y se desmantelaron 180 bandas delictivas en el país³². Para 2009 recibió 273.880 casos conocidos, de los cuales remitió 72.366 al MP; se incautaron 46.950,3,6 kilogramos de estupefacientes a escala nacional, se recuperaron 26.539 vehículos y se efectuó la detención de 47.568 personas involucradas en actos delictivos³³.

A partir de la entrada en vigencia de la LOSPCPNB, los grupos o unidades tácticas del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas; de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención; y de los demás cuerpos de policía continuarán operando, hasta tanto el Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana conforme sus propias unidades (Disposición transitoria séptima LOSPCPNB).

El Consejo General de Policía, ha venido realizando una serie de reuniones con diferentes actores policiales y civiles del país, a los fines de establecer aquellos indicadores que den cuenta de la efectividad y eficiencia del nuevo cuerpo policial del país: la Policía Nacional Bolivariana.

2.3 Si bien los órganos responsables de la seguridad ciudadana revisten carácter civil, la CRBV establece que la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) es una institución «organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional» (art. 328). Además, el artículo 329 esgrime que ésta «podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal». En particular, la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) «tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país».

De esta forma, queda constitucionalmente expresa la participación de la FANB en los asuntos de seguridad interna. Tales atribuciones son posteriormente recogidas en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación³⁴, Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana³⁵, Ley de Servicio de Seguridad Nacional³⁶ y la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana³⁷. Su intervención será funcionalmente dependiente de la respectiva autoridad civil de seguridad ciudadana bajo el principio de corresponsabilidad sin perjuicio de su competencia militar.

³¹ MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA RELACIONES INTERIORES Y JUSTICIA. *Memoria y Cuenta 2007*. 2008. p. 14.

³² MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA RELACIONES INTERIORES Y JUSTICIA. *Memoria y Cuenta 2008*. 2009. pp. 28-29.

³³ MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA RELACIONES INTERIORES Y JUSTICIA. *Memoria y Cuenta 2009*. 2010. pp. 75-78.

³⁴ Gaceta Oficial 37.594, 18 de diciembre de 2002.

³⁵ Decreto 6.239 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Gaceta Oficial 5.891 Extraordinario, 31 de julio de 2008.

³⁶ Gaceta Oficial 19.637 del 4 de agosto de 1938.

³⁷ Gaceta Oficial 37.318, 6 de noviembre de 2001.

De acuerdo con el Concepto Estratégico Militar de la FANB las funciones de esta institución se corresponden a los ámbitos político, ambiental (guardería del ambiente y los recursos naturales), social (antidrogas, seguridad y orden público, mantenimiento de la vida socio-económica de la nación), cultural (fortalecimiento del vínculo cívico-militar y la identidad nacional), económico (resguardo nacional, control y funcionamiento de los servicios públicos y de las industrias básicas) y militar (guardacostas, seguridad fronteriza y operaciones especiales de seguridad interna).

Las principales actuaciones de la FANB³⁸, con base en el Plan Estratégico de Consolidación de la FANB 2000-2010, se han diseminado en: el contrarresto de actividades ilegales relacionadas con el tráfico de material y sustancias estupefacientes, activación de operaciones de cooperación para el mantenimiento del orden interno, erradicación de la minería ilegal, devastación del medio ambiente, tráfico ilícito de drogas, secuestro, extorsión, contrabando, inmigración ilegal, trata y tráfico de personas, retención de armas blancas y de fuego, disolución de bandas delincuenciales, frustración de delitos, intervención en invasiones de propiedades, detención de personas por hurto de vehículos. En materia penal, ha desplegado acciones de investigación concernientes a delitos contra las personas, el orden público, la fe pública, el porte ilícito de armas y la alteración del orden público.

En frontera y en el ámbito local-regional, la FANB posee teatros de operaciones y comandos de Zona Operativa de Defensa Integral y comandos de Áreas de Defensa Integral. Por un lado, la GNB, como componente de la FANB, dispone de comandos regionales, comandos de seguridad urbana³⁹, grupos de antiextorsión y secuestro. Por el otro, el Ejército Nacional Bolivariano (ENB) dispone de divisiones de infantería donde funcionan brigadas de policía militar. En los estados y en particular en las zonas de frontera se han desarrollado operaciones de cara a la seguridad rural, fronteriza y control migratorio: retención de vehículos y embarcaciones, inspección de hitos fronterizos, erradicación de cultivos ilícitos e incautación de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, recuperación de ganado, captura de presuntos guerrilleros y paramilitares y de personas vinculadas con la extorsión y secuestro⁴⁰.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

El proceso de planificación en Venezuela se inicia con la formulación de los Lineamientos Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, propuestos por el Presidente de la República y ratificados por la Asamblea Nacional. La vigencia de estos lineamientos se corresponde con cada período constitucional y definen la visión general de desarrollo del país a ser desarrollada en los planes nacionales, operativos y sectoriales de desarrollo. Actualmente el Proyecto Nacional

³⁸ MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA DEFENSA (MPPD): *Memoria y Cuenta años 2004, 2005, 2006 y 2007*.

³⁹ En Resolución DG-21143 del 2 de junio de 2003, se crea y activa el Comando de Seguridad Urbana de la GNB, al cual se le asigna la responsabilidad de conducir operaciones de seguridad ciudadana en las áreas geográficas que registran el mayor índice delictivo del país, a fin de coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos sociales y de seguridad del Gobierno Nacional.

⁴⁰ MPPD: *Memoria y Cuenta años 2004, 2005, 2006 y 2007*.

Simón Bolívar (PNSB) 2007-2013⁴¹ orienta las políticas públicas a través de las siguientes directrices: I. Nueva Ética Socialista, II. La Suprema Felicidad Social, III. Democracia Protagónica Revolucionaria, IV. Modelo Productivo Socialista, V. Nueva Geopolítica Nacional, VI. Venezuela: Potencia Energética Mundial y VII. Nueva Geopolítica Internacional.

El MPPRIJ, como órgano rector de la seguridad y el orden interno del país, diseñó su Plan Estratégico Integral 2007-2013, el cual define el contenido de los proyectos anuales a ser ejecutados durante dicho período. Las líneas estratégicas y objetivos de este plan son transversalizados por la concepción de participación ciudadana que debe privar en todo el proceso de formulación de políticas públicas⁴², componente indispensable para garantizar la viabilidad socio-política de los planes y la contraloría social; y por la promoción y defensa de los derechos humanos, así como la capacitación en materia de derechos humanos a la población y organismos de seguridad del Estado. Los objetivos de estas líneas son:

- I. *Seguridad Ciudadana para todos y todas*: Alcanzar la participación permanente de la sociedad en la consolidación y modernización de la Seguridad Ciudadana.
- II. *Venezuela, territorio libre de drogas y corrupción*: Profundizar la lucha contra la corrupción y las drogas incentivando el proceso de contraloría social.
- III. *Dignidad humana de la población penitenciaria*: Lograr la articulación de los distintos niveles de gobierno con miras a profundizar la democracia participativa y la concientización de la ciudadanía en la solución del problema carcelario nacional.
- IV. *Seguridad Jurídica para todos y todas*: Alcanzar la participación permanente de la sociedad en la consolidación y modernización de la Seguridad Jurídica.
- V. *Modernización de la Gestión Pública*: Lograr la transformación del Ministerio, la simplificación de los trámites administrativos y el fortalecimiento profesional de los funcionarios públicos en los distintos niveles de gobierno en interés de dar respuesta a las necesidades de seguridad ciudadana y prestación del servicio público.
- VI. *Integración política, económica, social y cultural del territorio nacional*: Estimular redes políticas, sociales, económicas y culturales entre Gobernaciones, Alcaldías y Consejos Comunales para el fortalecimiento de las relaciones interiores.

La principal fuente de financiación corresponde a la asignación presupuestaria ordinaria por parte del Estado venezolano. Dentro de la política de seguridad ciudadana el MPPRIJ contempla la ejecución de proyectos específicos para garantizar el disfrute de este derecho. A continuación se describen algunos proyectos ejecutados durante el año 2009, contenidos en el Plan Operativo Anual (POAN) 2009⁴³ en materia de prevención de la inseguridad, cooperación internacional, formación

⁴¹ MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA PLANIFICACIÓN Y FINANZAS. *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista*. Septiembre 2007.

⁴² Ley Orgánica de Planificación. Gaceta Oficial 5.554, 13 de noviembre de 2001. Artículos 9, 14 y Título V.

⁴³ MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA PLANIFICACIÓN Y FINANZAS. *Plan Operativo Anual Nacional, Ejercicio Fiscal 2009*. Octubre 2008.

de cuerpos de seguridad, lucha contra la corrupción en cuerpos de seguridad, investigación y políticas de seguridad privada.

En ámbitos concretos, como la disminución del consumo, producción y tráfico de sustancias psicotrópicas y estupefacientes por ejemplo, el MPPRIJ a través de la Oficina Nacional Antidrogas (ONA) viene trabajando en la implementación del *Plan de Prevención Integral «Sembrando Valores para la vida» 2007-2013*⁴⁴, y más recientemente en el *Plan Nacional Antidrogas 2009-2013*⁴⁵, en el marco de los cuales se tiene previsto el diseño y ejecución de estrategias preventivas como: el Programa de cooperación entre los organismos del Estado y el sector empresarial para el mejoramiento de la prevención del desvío de sustancias químicas precursoras y esenciales susceptibles de ser empleadas en la producción ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas⁴⁶; el Programa un paso al frente en la prevención, orientado hacia la prevención del consumo de drogas dentro de la Fuerza Armada Nacional⁴⁷, entre otros (§ 7.2).

En este mismo orden, cabe a destacar la creación del Fondo Nacional Antidrogas⁴⁸ (FONA), organismo encargado de financiar los planes, programas y proyectos preventivos en materia de lucha contra la producción, uso y tráfico ilícito de drogas, además este órgano debe prestar apoyo para la formación y capacitación en materia de prevención.

Respecto a la Prevención de la inseguridad, el MPPRIJ ejecutó el Proyecto «Participación comunitaria en la prevención del delito». Cabe destacar que, la participación de la comunidad en la prevención del delito ha sido considerada en cada uno de los planes del período estudiado (2005-2009) con el objetivo de promover la corresponsabilidad comunitaria en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de acción preventiva. A partir de 2008 se incorporan específicamente los Consejos Comunales en el fortalecimiento de las acciones en materia de Seguridad Ciudadana con el proyecto Participación comunitaria en la prevención del delito.

Por su parte, se estableció el Proyecto «Activación del cuerpo de Policía Nacional Fase I», el cual tiene como objetivo fortalecer la articulación entre el nuevo Cuerpo de Policía Nacional y la comunidad mediante el carácter preventivo del servicio de policía. Prevé además la conformación de un cuerpo de policía comunal que brindará apoyo social y servicios policiales comunitarios permanentes, bajo una política de cercanía que permitirá identificar y actuar tempranamente sobre la posible conformación de focos delincuenciales. Este es un proyecto de ejecución multianual actualmente operativo en segunda fase.

En el ámbito de la cooperación internacional, mediante la agenda internacional en materia de control de drogas, se suscribieron seis convenios en materia de cooperación antidrogas con las Repúblicas de: Argentina, Federación Rusa, Guinea Bissau, Reino de Gran Bretaña, Irlanda del Norte y Ecuador⁴⁹. A través del convenio Cuba-Venezuela se avanzó en el fortalecimiento del CICPC, el proyecto de

⁴⁴ ONA: http://www.ona.gob.ve/Pdf/Prevencion/PLAN_DE_PREVENCION_INTEGRAL.pdf

⁴⁵ ONA: http://www.ona.gob.ve/Plan_Nacional_Construccion.php

⁴⁶ ONA: http://www.ona.gob.ve/Pdf/Quimicos/Programa_Registro_Quimicos.pdf

⁴⁷ ONA: http://www.ona.gob.ve/Noticias/23022010_1.php

⁴⁸ Gaceta oficial 39.211, 1 de julio de 2009.

⁴⁹ MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA RELACIONES INTERIORES Y JUSTICIA. *Memoria y Cuenta 2009*.

cooperación buscaba aumentar la operatividad del CICPC y mejorar el tiempo de respuesta y la atención oportuna a la comunidad.

La Formación de los cuerpos de seguridad, se ha llevado a cabo a través de los Proyectos «Fortalecimiento de los Cuerpos Policiales» y «Activación del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana». Estos proyectos contemplan la formación y capacitación en materia de derechos humanos a todos los funcionarios policiales del territorio nacional. Con esta visión se creó en 2009 la Universidad Nacional Experimental de Seguridad (UNES) adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU).

Con relación a la promoción y estímulo de buenas prácticas, el MPPRIJ creó en diciembre de 2009, el Primer Concurso Anual de Buenas Prácticas. El objetivo del concurso, es «detectar, difundir, promover y estimular buenas prácticas policiales planificadas que impacten de manera tangible y positiva en las condiciones de vida de la población y/o en la satisfacción de sus derechos humanos, en particular en el derecho a la seguridad ciudadana»⁵⁰. Aunque este primer concurso no tuvo ganador⁵¹ el jurado decidió entregar reconocimientos especiales a las prácticas postuladas por la Policía del estado Apure y la Policía Municipal de Chacao⁵². El 1 de julio de 2010 fue abierta la convocatoria para la segunda edición del concurso anual⁵³.

En el ámbito de Investigación, se ejecutó el Proyecto «Incrementar la operatividad del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas en el esclarecimiento de los hechos punibles». Este proyecto fue diseñado con el objetivo de mantener la capacidad de respuesta del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas en el proceso de reconstrucción científica del delito.

En cuanto a las Políticas de seguridad privada, la Dirección General de Servicios de Seguridad y Vigilancia Privada (DIGESERVISP), supervisa la conformación, registro y funcionamiento de las empresas de seguridad y vigilancia privada. Las actividades de esta Dirección forman parte de las acciones centralizadas del MPPRIJ.

Además de los planes contenidos en el POAN 2009, el Ejecutivo Nacional a través del MPPRIJ ejecutó el Plan Nacional Integral de Prevención y Seguridad Ciudadana (PNIPSC), que involucra los siguientes radios de acción⁵⁴:

- Sistema Nacional de Prevención
- Conformación del Sistema Integrado de Policía
- Conformar el Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana

⁵⁰ CONSEJO GENERAL DE POLICÍA. *Participan 21 cuerpos de seguridad del país en Concurso de Buenas Prácticas Policiales*. En: <http://www.consejopolicia.gob.ve/index.php/noticias-cgp/asistencia-tecnica/301>. 17 de diciembre de 2009.

⁵¹ CONSEJO GENERAL DE POLICÍA. *Concurso anual de buenas prácticas policiales ratifica necesidad de reformas en el sector*. En: <http://www.consejopolicia.gob.ve/index.php/noticias-cgp/en-los-medios/510-concurso-anual-de-buenas-practicas-policiales-ratifica-necesidad-de-reformas-en-el-sector>. 05 de abril de 2010.

⁵² CONSEJO GENERAL DE POLICÍA. *Prácticas policiales de Apure y Chacao reciben reconocimientos especiales*. En: <http://www.consejopolicia.gob.ve/index.php/noticias-cgp/nuevo-modelo-policial/508-practicas-policiales-de-apure-y-chacao-reciben-reconocimientos-especiales>. 05 de abril de 2010.

⁵³ CONSEJO GENERAL DE POLICÍA. *Convocan a segundo concurso anual de Buenas Prácticas Policiales*. En: <http://www.consejopolicia.gob.ve/index.php/noticias-cgp/nuevo-modelo-policial/623-convocan-a-segundo-concurso-anual-de-buenas-practicas-policiales>. 01 de julio de 2010.

⁵⁴ MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS RELACIONES INTERIORES Y JUSTICIA. *Memoria y Cuenta 2009*.

- Transformar los Cuerpos de Policías Estadales y Municipales
- Transformar el Sistema de Justicia Penal y otras reformas legislativas
- Enfrentar el narcotráfico y prevenir el consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas
- Sistema Penitenciario

Durante 2010, el Ejecutivo Nacional ha puesto en marcha una serie de planes de alcance nacional para garantizar el derecho seguridad ciudadana dentro de todo el territorio nacional. Estos planes no están contemplados en el Plan Operativo Anual 2010⁵⁵, sin embargo su ejecución y funcionamiento ha sido anunciado por las altas autoridades del país a través de medios de comunicación oficiales.

- El Dispositivo Bicentenario de Seguridad (DIBISE), iniciado el 1° de marzo de 2010, diseñado para atender de manera especial en 36 municipios de los 10 estados del país que reportan la mayor ocurrencia delictiva⁵⁶. Contempla los siguientes siete frentes de acción: 1. narcotráfico, 2. la investigación criminal, 3. homicidios, 4. el control de expendio de bebidas alcohólicas, 5. violencia escolar, 6. desarme, y control vial⁵⁷.
- El Plan de Prevención Comunal de la Misión 13 de abril. Inscrito dentro de los planes de participación comunitaria en la prevención del delito que el Ejecutivo Nacional ejecuta de manera anualmente.
- El Plan de Prevención Ciudadana de Seguridad iniciado en febrero de 2010. Tiene siete ejes principales de acción: 1. Sistema Integrado de Policías. Consejo General de Policías, 2. Universidad Experimental de la Seguridad, 3. Núcleos de Policía Comunal, 4. Transformación de cuerpos de policías, 5. Sistema de justicia penal, 6. Enfrentamiento al narcotráfico y consumo de drogas y 7. Transformación del sistema penitenciario⁵⁸.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

La Seguridad Ciudadana está reconocida en el artículo 55 de la CRBV (II.1 § 1.1). Aparece vinculado a otros derechos, como un medio para la protección por parte del Estado de la vida de las personas, la integridad, la propiedad, el disfrute de derechos y el cumplimiento de deberes.

Con respecto a la jurisprudencia, se encuentra que, frente a recursos de amparo interpuestos ante la paralización de las actividades de los cuerpos policiales, el TSJ ha evaluado si se encuentra en presencia o no de la afectación de derechos o inte-

⁵⁵ Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo. Plan Operativo Anual Nacional Ejercicio Fiscal 2010. En: <http://www.mpd.gob.ve/POAN2010/PDFPoan2010.pdf>. Octubre 2009.

⁵⁶ RADIO NACIONAL DE VENEZUELA. Gobierno implementa Plan Bicentenario de Seguridad Ciudadana en 10 estados. En: <http://www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=2&t=119262>. 05 de febrero de 2010.

⁵⁷ YVKE Mundial. El próximo lunes arranca Plan Bicentenario de Seguridad. En: http://www.mpprij.gob.ve/index.php?Itemid=18&catid=1:ultimas-noticias&id=2052:disminucion-de-delitos-arroja-primero-balance-del-dibise&option=com_content&view=article. 26 de febrero de 2010.

⁵⁸ YVKE Mundial. Venezuela avanza en la lucha contra las drogas y prevención del delito. En: <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?t=457606&highlight=plan+prevenci%F3n+ciudadana+seguridad>. 20 de mayo de 2010.

reses difusos y colectivos sobrevenidos por la paralización del servicio de seguridad ciudadana. La Sala Constitucional ha señalado que «Con los derechos o intereses difusos o colectivos, no se trata de proteger clases sociales como tales, sino a un grupo de individuos que pueda considerarse que representan a toda o a un segmento cuantitativamente importante de la sociedad, que ante los embates contra su calidad de vida se sienten afectados, en sus derechos o garantías constitucionales destinados a mantener el bien común, y que en forma colectiva o grupal se van disminuyendo o desmejorando, por la acción u omisión de otras personas»⁵⁹.

De manera tal que la solicitud de amparo es considerada por el TSJ (en Sala Constitucional) como una petición de tutela constitucional ejercida con base en los derechos o intereses colectivos, toda vez que se invoca un interés que pertenece indivisiblemente a todos (los afectados en sus intereses o derechos colectivos o difusos) como lo es, el de recibir la prestación del servicio público de policía en resguardo de su derecho a la seguridad ciudadana.

Con relación al legitimado activo, señala la Sala Constitucional que debe, en estos casos, existir un vínculo común, así no sea jurídico, entre quien acciona para lograr la aplicación de una norma, y la sociedad o el segmento de ella, que al igual que el accionante (así sea un ente especial para ello), se ven afectados por la acción u omisión de alguien. Ese vínculo compartido, por máximas de experiencias comunes, se conoce cuando existe entre el demandante y el interés general de la sociedad o de un sector importante de ella, y por tanto estos derechos e intereses difusos o colectivos generan un interés social común, oponible al Estado, a grupos económicos y hasta a particulares individualizados. Ese interés social debe ser entendido en dos sentidos, uno desde el ángulo procesal, donde representa el interés procesal para accionar, cuando sólo acudiendo a los órganos jurisdiccionales se puede obtener una satisfacción para la sociedad; y otro, como un valor jurídico general tutelado por la Constitución, que consiste en la protección derivada del derecho objetivo, de los diversos grupos que conforman la sociedad o de ella misma, y que por las condiciones en que se encuentran con respecto a otros de sus miembros, se ven afectados por éstos directa o indirectamente, desmejorándoles en forma general su calidad de vida»⁶⁰.

De la jurisprudencia revisada se desprende que: la policía es vista como un servicio público; la seguridad ciudadana se considera un derecho o una garantía y la Tutela constitucional se ejerce con base en los derechos e intereses colectivos y difusos. Sin embargo, no existe una interpretación que desarrolle el contenido y alcance de la Seguridad Ciudadana.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

Según el artículo 26 de la CRBV, toda persona tiene derecho a acceder a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El acceso a los órganos de administración de justicia es

⁵⁹ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Exp. 02-2195. En: /decisiones/scon/agosto/2079-050803-02-2195.htm

⁶⁰ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Exp. 02-2195. En: /decisiones/scon/agosto/2079-050803-02-2195.html

gratuito. En relación con la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia se garantiza por vía de la tutela de otros derechos vinculados como el derecho a la vida, a la integridad personal o a la propiedad.

El Código Orgánico Procesal Penal (COPP)⁶¹, considera víctima a la persona directamente ofendida por el delito; el cónyuge o la persona con quien haga vida marital por más de dos años, hijo o padre adoptivo, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, y al heredero, en los delitos cuyo resultado sea la incapacidad o la muerte del ofendido; y, en todo caso, cuando el delito sea cometido en perjuicio de un incapaz o de un menor de edad; los socios, accionistas o miembros, respecto de los delitos que afectan a una persona jurídica, cometidos por quienes la dirigen, administran o controlan; así como las asociaciones, fundaciones y otros entes, en los delitos que afectan intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la agrupación se vincule directamente con esos intereses y se hayan constituido con anterioridad a la perpetración del delito (art. 119 COPP).

De tal manera que la legitimación corresponde tanto a la víctima directa como a las indirectas, así como personas individuales y grupos, en concordancia con lo establecido en el artículo 26 constitucional. Para favorecer el acceso al sistema de justicia, existe un servicio de Defensa Pública que se encarga de orientar, asesorar, asistir y representar a aquellas personas que lo soliciten, entre otras, en las materias penal ordinario y responsabilidad penal del adolescente.

La Constitución establece en su artículo 30 que el Estado tiene la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables. El mismo artículo establece que el Estado protegerá a las víctimas de delitos comunes y procurará que los culpables reparen los daños causados. La persona o colectivo víctima de daños y perjuicios causados por un delito, así como sus herederos, podrán ejercer una acción civil para la restitución, reparación e indemnización de los daños causados contra el autor y los partícipes del delito y, en su caso, contra el tercero civilmente responsable (art. 49 COPP).

De igual manera, como establece la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP)⁶², la persona o grupo de personas cuyos derechos humanos hayan sido violados o menoscabados por un acto u orden de un funcionario o funcionaria pública, podrán, directamente o a través de su representante, acudir ante el Ministerio Público para que éste ejerza las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubiere incurrido dicho funcionario o funcionaria. (art. 10 LOAP).

Asimismo, podrán acudir ante la Defensoría del Pueblo para que ésta inste al Ministerio Público a ejercer dichas acciones y, además, para que la Defensoría del Pueblo solicite ante el Consejo Moral Republicano que adopte las medidas a que hubiere lugar con respecto a tales funcionarios o funcionarias, de conformidad con la ley (art. 10 LOAP).

Por su parte, el Código Civil⁶³ en su artículo 1.185° establece la obligación de reparación por quien haya causado un daño a otro, haya sido éste causado con intención, o por negligencia o imprudencia. El artículo 1.196° establece que la obligación de reparación se extiende a todo daño material o moral causado por el acto ilícito. Entre otros, el Juez puede acordar una indemnización a la víctima en caso de

⁶¹ Gaceta Oficial 5.930, Extraordinario, 4 de septiembre de 2009.

⁶² Gaceta Oficial 37.305, 17 de octubre de 2001.

⁶³ Gaceta Oficial 2.990, Extraordinario, 26 de julio de 1982.

lesión corporal, a su libertad personal, así como también en el caso de violación de su domicilio. El Juez puede igualmente conceder una indemnización a los parientes, afines, o cónyuge, como reparación del dolor sufrido en caso de muerte de la víctima.

El artículo 140 constitucional establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública. Esta disposición constitucional se reafirma en el artículo 14 de la LOAP.

La Sala Político Administrativa del TSJ ha desarrollado abundante jurisprudencia sobre la responsabilidad patrimonial de la administración, en interpretación del artículo 140 de la CRBV. En especial se destaca la sentencia 00943⁶⁴, en la cual se describe el sistema de responsabilidad de la Administración Pública establecido en la CRBV en el que se le describe como un sistema con el acento en garantizar la reparación de quien sufre el daño antijurídico, basado en los criterios de falta o falla de servicio e, incluso del riesgo o daño especial. También se destacan la Sentencia 01176⁶⁵, en la cual se establece que el daño moral es igualmente indemnizable, si este tiene origen en una actividad imputable a la Administración.

Por su parte, la sentencia 403⁶⁶ de la Sala Constitucional del TSJ establece los criterios generales de interpretación de la responsabilidad patrimonial del Estado que se desprende del texto constitucional.

El COPP establece que la titularidad de la acción penal corresponde al Estado a través del Ministerio Público, quien está obligado a ejercerla, salvo las excepciones legales (art. 11 COPP). También establece que las víctimas de hechos punibles tienen el derecho de acceder a los órganos de administración de justicia penal de forma gratuita, expedita, sin dilaciones indebidas o formalismos inútiles, sin menoscabo de los derechos de los imputados o acusados. Se establece que también serán objetivos del proceso penal la protección de la víctima y la reparación del daño a la que tengan derecho (art. 23 COPP).

En la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2009, el presupuesto destinado al Ministerio Público fue de Bs. 1.081.873.217 (0,65% del presupuesto del Estado). Este presupuesto recibió un recorte de 6% motivado por la caída de los precios del petróleo durante 2009. Por su parte, el presupuesto del Tribunal Supremo de Justicia (Poder Judicial) fue de Bs. 4.381.180.100 (equivalente al 2,62% del presupuesto nacional). Este presupuesto también fue recortado en un 6% en el transcurso del año. Como la reducción se hizo a todo el presupuesto de la Nación, aunque disminuyeron los montos en bolívares de cada ente, los porcentajes con respecto al presupuesto total se mantuvieron.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

El reconocimiento de los derechos de las víctimas de delitos y abuso de poder en Venezuela se ha hecho notable en los últimos años, siendo contemplados en instrumentos legales como la CRBV, que garantiza a las personas la accesibilidad a los

⁶⁴ Sentencia 00943 de Sala Político Administrativa, Expediente 14658 de fecha 15 de mayo de 2001.

⁶⁵ Sentencia 01176 de Sala Político Administrativa, Expediente 0310 de fecha 01 de octubre de 2002.

⁶⁶ Sentencia 403 de Sala Constitucional, Expediente 05-2389 de fecha 24 de febrero de 2006.

órganos de administración de justicia (art. 26 CRBV); la indemnización de las víctimas de delitos por parte del Estado (art. 30 CRBV); se concede el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad (art. 51 CRBV); además toda persona tiene el derecho a la protección por parte del Estado (art. 55 CRBV).

En Venezuela, existen diferentes instituciones tanto públicas como privadas que ofrecen servicio de atención a las víctimas de delitos, entre los que se destacan en el ámbito público: el MP, el CICPC, INAMUJER, el TSJ; en el ámbito privado, las tres instituciones más conocidas son: la Fundación para la Prevención de la Violencia Doméstica hacia la Mujer (FUNDAMUJER), Asociación Venezolana para una Educación Sexual Alternativa (AVESA), Centro de Estudios de la Mujer de la UCV. En este orden de ideas, es importante resaltar, que, según lo establecido en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, el pasado 19 de marzo de 2010, fue publicado en Gaceta Oficial 39.390 la creación de la Oficina de Atención a la Víctima de Delito y Abuso Policial en todos los cuerpos de policía, en sus diversos ámbitos político territoriales.

El Ministerio Público, es el principal órgano del Estado facultado para la recepción de denuncias de cualquier tipo de delito a nivel nacional, no obstante, es a través de su dependencia la Unidad de Atención a las Víctimas de la Fiscalía, que se encarga de prestar servicios en las áreas de: protección a las víctimas, asesoría jurídica, el área de protección médico psicosocial, además de brindar los servicios de apoyo, información y educación sobre sus derechos para asegurar su correcta intervención en el proceso penal. El acceso a este servicio se realiza a través de su línea telefónica gratuita y de manera personal. En el CICPC, existe una División de Atención a la Violencia contra la Mujer y la Familia donde reciben denuncias en todo lo competente a casos de maltrato a la mujer, niños, niñas y adolescentes, además, poseen el servicio público del Centro Telefónico de Atención al Ciudadano (CTAC) ofrecen una atención inmediata a las víctimas de los delitos de hurto y robo de vehículos, a través de su línea telefónica.

En INAMUJER ofrecen el servicio de orientación jurídica y seguimiento a las leyes, además disponen del Servicio de Atención y Orientación Telefónica confidencial 0-800-mujeres y el *112 (Movilnet) que funciona las 24 horas, brinda servicios de asesorías jurídicas y legal, recepción de denuncias sobre violencia física, orientación psicológica primaria, en las casas de abrigo existentes se les brinda protección, alojamiento, atención legal, psicológica, médica, educativa y social a todas las mujeres amenazadas de muerte por violencia intrafamiliar. El TSJ, por medio de sus dependencias la Defensa Pública y las Oficinas de Orientación al Ciudadano (OOC), prestan orientación jurídica e información, remitiendo los planteamientos recibidos a los órganos competentes para su resolución, esta atención es: personal, a través de la orientación jurídica en línea que ofrece su página Web y mediante la línea telefónica gratuita.

En INAMUJER, a través del servicio de 0800-mujeres, fueron atendidas un total de 5038 llamadas en el 2005, en el 2006 de 5083, 2007 de 4484 llamadas y en 2008 un total de 37.614 llamadas, en este último año INAMUJER implementó una ampliación en su plataforma telefónica.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 En relación a la seguridad de las mujeres, la CRBV señala que el Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discrimi-

nación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos (art. 19 CRBV). Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del poder público, de conformidad con la propia Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República (Cedaw, Beijing y Belém do Pará) y con las leyes que los desarrollen.

La Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁶⁷ (LODMVLV), tiene como objetivo «garantizar y crear condiciones para prevenir y erradicar las manifestaciones de violencia que impulsen la igualdad, la participación, la democracia y el progreso en las relaciones de poder mujer». Los principios rectores de Ley se basan fundamentalmente en la garantía que debe proporcionar el Estado para el acceso efectivo, transparente, rápido e imparcial a la administración de justicia cuando se comenten los delitos hacia el género, con lo cual se establece no sólo aplicación de la justicia, sino fortalecer el marco penal y procesal para la protección integral de las mujeres.

Sus principales avances se resumen en los siguientes artículos: artículo 14: la violencia contra las mujeres a que se refiere la presente ley, comprende todo acto sexista que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, emocional, laboral, económico o patrimonial para las mujeres, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, así como la amenaza de ejecutar tales actos, tanto si se producen en el ámbito público como en el privado; artículo 15: consagra 19 tipos de violencia hacia la mujer y en sus artículos 39 al 56 establece las sanciones a estos delitos.

Además, con la entrada en vigencia de la Ley se crearon los Tribunales Especializados en materia de Violencia Contra la Mujer (artículo 116), hasta la fecha, se han constituido 29 tribunales a nivel nacional. Igualmente, se crearon las Fiscalías Especializadas en materia de violencia de género, así como las Defensorías Penales, encargadas de garantizar el derecho al debido proceso, la defensa y el acceso a la justicia de las personas que son llevadas ante la autoridad judicial.

7.2 Si bien el fenómeno de la violencia escolar no es de tan reciente data en el país, en el último quinquenio el mismo ha venido captando la atención de diversos actores de la sociedad (medios de comunicación, ONG y el Estado), identificándose una problemática capaz de afectar el desenvolvimiento escolar sano, la salud, la integridad personal y hasta la vida de niños, niñas y adolescentes.⁶⁸ Este tipo de violencia se caracteriza por tener lugar en el marco de las relaciones escolares (en los recintos educativos o fuera de ellos), por la diversidad de sus expresiones (simbólicas, verbales, psicológicas y físicas) y de los niveles de intensidad de la agresión (habiendo casos en los que estuvo en peligro la vida del agredido o agredida) y, últimamente, por la difusión del hecho violento (agresión física) a través de los medios y las redes informáticas, pudiéndose evidenciar la frecuencia en que dichos episodios se dan entre adolescentes varones y también hembras.⁶⁹

El Estado venezolano en su conjunto ha venido llevando a cabo una serie de actuaciones para abordar la problemática de la violencia, en especial la escolar,

⁶⁷ Gaceta Oficial 38.668, 23 de abril de 2007

⁶⁸ Así se desprende de la labor de seguimiento adelantada por la Defensoría del Pueblo sobre el tema de la violencia escolar en Venezuela (III.7, § 7.2), en el marco de la exposición sobre la situación del derecho a la educación en el país (2001-2008). Vid. Defensoría del Pueblo, Informe Anual 2008, Autor, Caracas, Agosto 2009, p.133, disponible desde: <http://www.defensoria.gob.ve/>.

⁶⁹ Ídem.

contra niños, niñas y adolescentes así como la emergencia de cualquier situación que pudiese afectar la seguridad de este grupo poblacional. En diciembre de 2007, mediante reforma a la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA)⁷⁰, fue incorporado y reconocido el derecho al buen trato, que contempla el derecho a «...una crianza y educación no violenta, basada en el amor, el afecto, la comprensión mutua, el respeto recíproco y la solidaridad» (art. 32-A LOPNNA). Por su parte, la LOSPCPNB establece entre las normas básicas de actuación policial la de «extremar las precauciones, cuando la actuación policial esté dirigida hacia los niños, niñas y adolescentes (...), para garantizar su seguridad e integridad física, psíquica y moral» (art. 65.9 LOSPCPNB)⁷¹.

La LOPNNA también instaaura y regula el Sistema Penal de Responsabilidad de Adolescentes (Título V LOPNNA), encargado «...del establecimiento de la responsabilidad del adolescente por los hechos punibles en los cuales incurran [sic], así como de la aplicación y control de las sanciones correspondientes» (art. 526 LOPNNA), aplicando a personas de entre 12 y 17 años, aunque en el transcurso del proceso alcancen la mayoría de edad o la tengan cuando sean acusados (art. 531 LOPNNA); cuando es un niño o niña (menos de 12 años) el o la que incurre en un hecho punible sólo se le aplicarán medidas de protección (art. 532 LOPNNA). El Sistema está conformado por diversos entes e instancias de los Poderes Públicos, incluyendo la DdP y los programas y entidades de atención (art. 527 LOPNNA), y establece responsabilidades en la medida de la culpabilidad del o de la adolescente, de forma diferenciada (en cuanto a la jurisdicción y el tipo de sanción) del adulto o de la adulta. Para estos últimos y últimas aplica el régimen penal ordinario.

Por su parte, la Ley para el Poder Popular de la Juventud (LPPJ)⁷² reconoce y desarrolla una serie de derechos y garantías para los y las jóvenes, con el propósito de «...promover las condiciones para su pleno desarrollo físico, psicológico, social, espiritual...» (art. 1 LPPJ), contemplándose el acceso al sistema educativo (art. 33 LPPJ) y la educación para la el trabajo (art. 34 LPPJ), la formación y capacitación laboral (art. 37 LPPJ), el derecho al primer empleo (art. 41 LPPJ), la recreación y el tiempo libre (art. 44 y 47 LPPJ). En síntesis, la Ley brinda elementos para abordar condiciones sociales de vulnerabilidad vinculadas a la emergencia de la violencia y del delito y que, por tanto, afectan la seguridad de los y las jóvenes (III.7, § 7.2), estipulándose incluso garantías específicas para los y las jóvenes privados y privadas de libertad y para aquellos y aquellas sujetos y sujetas a rehabilitación por motivo de consumo de drogas (art. 4, 26, 27, 32, 34, 36 LPPJ).

El Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE), en coordinación con el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (IDENA)⁷³, ha incentivado las *Defensorías Educativas*, instancias que desempeñan funciones de promoción de la convivencia pacífica, mediación en casos de conflictos en los planteles educativos que pudiesen degenerar en expresiones de violencia, recepción y atención de casos particulares donde la integridad física y psicosocial de los y las estudiantes pudiese estar amenazada por problemas de

⁷⁰ Gaceta Oficial 5.859, Extraordinario, 10 de diciembre de 2007.

⁷¹ Ver también: CONSEJO GENERAL DE POLICÍA, 9. GENTE PARA SERVIR. Practiguía sobre Servicio de Policía Nacional, Autor, Caracas, abril de 2010, Primera Edición, Colección BAQUÍA Reglas Mínimas de Estandarización para los Cuerpos Policiales, p. 13.

⁷² Gaceta Oficial 5.933, Extraordinario, 21 de octubre de 2009.

⁷³ Ente administrativo, que gestiona el Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

acoso o violencia, y canalización de los casos que requieran la actuación de otros entes del Sistema de Protección⁷⁴.

Por su parte, el MPPRIJ viene desplegando desde 2008 el *Dispositivo de Seguridad y Prevención del Delito «El Policía va a la Escuela»*, un programa de resguardo, seguridad y prevención del delito en los espacios escolares con participación de los cuerpos policiales, que comprende un componente de prevención y abordaje de los factores que propenden a la emergencia de la violencia y el delito⁷⁵.

Por su parte, la ONA ha venido implementado desde septiembre de 2009 el Programa de Asesores Comunitarios en Prevención Antidrogas⁷⁶, orientado hacia la capacitación y formación de las personas jóvenes y adultas de las comunidades como preventores integrales en la lucha contra el consumo de drogas. En el marco de su política de «garantizar el conocimiento en materia de prevención integral del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas», la Oficina viene desarrollado en el área de prevención educativa la conformación de comités estudiantiles, «sembrando valores para la vida», donde los estudiantes participan en el diseño y aplicación de programas orientados en la prevención del consumo de drogas en el ámbito educativo⁷⁷.

Una de las recomendaciones emanadas del Consejo General de Policía, con relación al servicio de policía comunal, es la de dictar charlas sobre drogas y organizar brigadas juveniles como táctica orientada a ganar la confianza de la comunidad (que no como función primordial), de cara al cumplimiento de funciones de prevención.⁷⁸ Además, una de las estrategias contempladas por el Consejo para la fase operacional del despliegue de la policía comunal es la de atención a grupos vulnerables, comprendiendo la realización de campañas sobre niños, niñas y adolescentes.⁷⁹

7.3 El Estado venezolano protege y garantiza los derechos de todas las personas dentro del territorio nacional sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y en las leyes, y prohíbe expresamente todo tipo de acciones que pongan en riesgo la seguridad ciudadana por motivos discriminatorios. En este sentido, el respeto y garantía de los derechos humanos son obligatorios para todos los órganos del Poder Público. De igual modo, el Estado contempla la adopción de medidas positivas para personas y grupos sociales o étnicos vulnerables.

Con relación a la población extranjera y migrante Venezuela cuenta con dos instrumentos legales en materia directa; la Ley de Extranjería y Migración⁸⁰ (LEM) que regula las políticas y estrategias en materia migratoria y la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas⁸¹ (LORA) que reconoce y garantiza el derecho al refugio y al asilo, y regula los procedimientos para su efectivo cumplimiento. Estas leyes establecen además los criterios de inadmisibilidad de las personas extranjeras, criterios relacionados principalmente con condiciones de seguridad

⁷⁴ Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, instaurado en arreglo al Título III de la LOPNNA.

⁷⁵ Información recopilada por la DdP en el marco del Seguimiento a las Recomendaciones del III Informe FIO sobre Derechos Humanos: Niñez y Adolescencia (Recomendación 16).

⁷⁶ En portal oficial de la ONA: http://www.ona.gob.ve/Noticias/06012013_1.htm

⁷⁷ En portal oficial de la ONA: http://www.ona.gob.ve/Noticias/02062010_mf_2.htm

⁷⁸ CONSEJO GENERAL DE POLICÍA, 9. GENTE PARA SERVIR., cit., p. 22.

⁷⁹ Ídem., p. 43.

⁸⁰ Ley de Extranjería y Migración. Gaceta Oficial 37.944, 24 de mayo de 2004.

⁸¹ Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas. Gaceta Oficial 37.296, 03 de octubre de 2001.

de la nación, comisión de hechos considerados punibles, violación de derechos humanos, comisión de crímenes de guerra, entre otros (Título II LEM/ Título II y art. 41 LORA).

Respecto a la seguridad de los y las migrantes, el título VIII de la LEM los protege explícitamente ingreso y permanencia al país bajo engaño, explotación laboral y tráfico ilegal de personas. En caso de que los migrantes se vean incurso en actos delictivos se debe garantizar el debido proceso, que incluye el derecho a un traductor en su lengua de origen. Los directores de centros penitenciarios están en la obligación de remitir trimestralmente al Registro Nacional de extranjeros y extranjeras, una lista actualizada de las personas extranjeras que estén recluidas por haber sido condenadas mediante sentencia definitivamente firme (art. 23 LEM).

Con relación a los grupos étnicos minorizados, la población indígena cuenta con la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas⁸² (LOPCI) que reconoce el derecho ancestral de los pueblos indígenas a darse formas autonómicas de organización y administración de justicia: «El Estado reconoce el derecho propio de los pueblos indígenas, en virtud de lo cual tienen la potestad de aplicar instancias de justicia dentro de su hábitat y tierras por sus autoridades legítimas y que sólo afecten a sus integrantes, de acuerdo con su cultura y necesidades sociales, siempre que no sea incompatible con los derechos humanos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por la República, interculturalmente interpretados y con lo previsto en la presente Ley». (art. 130 LOPCI).

Actualmente está en discusión en la Asamblea Nacional el Anteproyecto de Ley contra la Discriminación Racial. Este anteproyecto ha sido impulsado por organizaciones afrodescendientes de base y apoyado por la Subcomisión de Legislación, Participación, Garantías y Derechos de los Afrodescendientes de la Asamblea Nacional. Esta Ley ampararía a la población afrodescendiente, la población indígena y otros grupos étnicos de acciones que nieguen los principios de igualdad y no-discriminación consagrados en la Constitución.

7.4 En Venezuela, las personas sexo-género-diversas y pertenecientes a la población LGBTTI, vienen organizándose en ONG, grupos y movimientos de base por y para la reivindicación y defensa de sus derechos, incluyendo la seguridad ciudadana entre sus agendas programáticas. Los grupos organizados de la comunidad LGBTI han venido dirigiendo sus reivindicaciones y denuncias ante diferentes los diferentes órganos del Estado, entre ellos la Defensoría del Pueblo.

En la Consulta Nacional para la Reforma Policial hecha por la CONAREPOL en 2006, se abordó la percepción de la actuación de los cuerpos de seguridad del Estado frente a determinados grupos vulnerables, entre ellos las «*personas de orientación sexual alternativa (GLBT)*». Los resultados muestran que, entre los principales defectos que los y las participantes en los grupos focales declaran con respecto a la policía se encuentran «...*el encubrimiento, el matraqueo, la corrupción y la extorsión...*», seguido de «...*abuso de poder, las agresiones y los maltratos...*»⁸³

⁸² Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Gaceta Oficial 38.344, 27 de diciembre de 2005.

⁸³ CONAREPOL, *La Consulta Nacional sobre la Reforma Policial en Venezuela. Una propuesta para el diálogo y el consenso*, Soraya El Achkar y Amaylín Riveros (Compiladoras), Caracas, 2007, Pág. 444.

8. FUENTES EN INTERNET

Consejo General De Policía

www.consejopolicia.gob.ve

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia

www.mpprij.gob.ve

Tribunal Supremo de Justicia

www.tsj.gov.ve

18. SÍNTESIS

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco jurídico general. 1.2. Instituciones. 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo. 2.2. Obligaciones específicas de la Policía. 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. 7.1. Seguridad de las mujeres. 7.2. Seguridad de los Jóvenes. 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7.4. Seguridad de otros grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

Bajo el concepto y título de seguridad ciudadana se abordan todas aquellas medidas, políticas o decisiones relativas a la «seguridad interior» (diversa de la protección contra las amenazas armadas externas, que quedan bajo responsabilidad de las Fuerzas Armadas convencionales) en los Estados que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tienen como finalidad asegurar la paz social y evitar graves riesgos de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública. Se calcula que en el año 2020, el 70% de la población mundial vivirá en las ciudades, por lo que, la seguridad será, principal y fundamentalmente, ciudadana. Por tales razones, el término seguridad ciudadana se reivindica frente al de seguridad pública.

Las sociedades democráticas exigen como presupuestos básicos de la convivencia la salvaguardia de tales bienes jurídicos de ámbito colectivo. La protección del ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como la prevención de cualesquiera situaciones que alteren la convivencia ordenada y pacífica, se convierten también en la *raison d'être* del Estado moderno. Como otros factores de riesgo y amenaza para la convivencia democrática, la paz social y el orden constitucional se identifican también los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política y la corrupción, entre otros. La seguridad ciudadana se configura así como el resultado práctico de la eficaz protección de los derechos y libertades fundamentales que persiguen Instituciones y programas específicos legislativos, administrativos y judiciales.

1.1 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la seguridad ciudadana como «la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros». Se trata, por tanto, de un estado anímico, pero también de una realidad objetiva

cuyos pilares sirven de base a muchos otros derechos. En el ámbito internacional se advierte una gran heterogeneidad de normas e instrumentos que procuran y regulan uno u otro aspecto relacionado con la seguridad ciudadana, y que son, más tarde o más temprano, ratificados o firmados por los Estados miembros de la FIO. Entre los diversos tratados y convenios, en la dirección de impulsar y proteger la incorporación del derecho a la seguridad ciudadana en sus ordenamientos, destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, se ratifican, entre las más importantes, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la Convención para prevenir y sancionar actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional; la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; la Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belem do Pará»; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, de 9 de junio de 1994; la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; o de 1995, aun sectorial para países centroamericanos, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica; o el Convenio Centroamericano para la prevención y represión de los delitos de lavado de dinero y activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos; o el Convenio constitutivo de la Convención Centroamericana permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; Decisión No.— 552 sobre: Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos de 2003; Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002.

La trasposición de los instrumentos citados a las normativas nacionales, en la mayor parte de los Estados, suele presentarse difusa. Así, si bien en algunos ordenamientos de Iberoamérica se menciona expresamente el concepto seguridad ciudadana en su Norma constitucional (v.gr.: Costa Rica o El Perú), vinculado a las funciones del Estado, o en otros (como ocurre en Ecuador) se hace referencia a la *seguridad integral* o a la *seguridad humana*, o *seguridad pública* (como el caso de México), en la gran mayoría de los restantes países miembros de la FIO, el *derecho a la seguridad ciudadana* no se reconoce constitucionalmente como un derecho autónomo fundamental, sino que emerge como el presupuesto necesario para el legítimo y normal ejercicio de los demás derechos fundamentales integrados en las Constituciones políticas. La interpretación sistemática de la norma fundamental permite no obstante la extracción de este específico bien jurídico. Así, la mayor parte de las Cartas Magnas de los países iberoamericanos, suelen integrar tal derecho a la seguridad con carácter personal, en virtud del cual toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad, planteándose así la seguridad ciudadana como un bien jurídico de ámbito colectivo, no individual, que ha de proteger el Estado, pero sin formar parte *stricto sensu* de la relación de Derechos fundamentales subjetivos e individuales. No obstante, en algunos Estados (como tiene lugar

en Colombia), la Jurisprudencia tiende a conferir naturaleza autónoma de derecho fundamental a la seguridad, y con ello a ofrecer las correspondientes garantías al efecto.

Los diversos ordenamientos de los países iberoamericanos regulan, de este modo, atendiendo al concepto de seguridad ciudadana, los focos de peligro susceptibles de afectar a los derechos y libertades públicas protegidos constitucionalmente, desplegando un conjunto de medidas legislativas (preventivas y reactivas), destinadas a garantizar y reforzar la seguridad interior, en la pretensión de mantener el necesario equilibrio entre libertad y seguridad. Así, un número creciente de Estados han articulado leyes específicas, llamadas de Seguridad ciudadana o interior, como ocurre en Argentina o Portugal; o del Sistema nacional de Seguridad Ciudadana en términos de la ley boliviana; de Seguridad Pública y del Estado, como se denomina en Ecuador; sobre Protección de la seguridad ciudadana como se llama en España; Ley Marco del Sistema nacional de Seguridad en términos de Guatemala; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México; Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna en Paraguay; o Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en Perú, incluyendo asimismo los límites a la actuación policial y coercitiva del Estado.

1.2 La heterogeneidad de las instituciones relacionadas con la seguridad ciudadana es la nota dominante. Así, son muy diversas las Instituciones públicas, dependientes en última instancia del Estado, que contribuyen y colaboran, a la creación y mantenimiento de las condiciones adecuadas para garantizar la seguridad ciudadana. A ello se dedican organismos dependientes de los tres poderes estatales y, en primer término, de diferentes ministerios en los ejecutivos iberoamericanos, siendo los más frecuentes en esta responsabilidad los de Justicia y Gobernación o Interior (con sus específicas denominaciones). El ejercicio operativo del control de la seguridad se lleva a cabo por los diversos cuerpos policiales (de naturaleza civil o militar), que dependen de los citados ministerios, en los ámbitos nacionales o federales, provinciales o regionales y municipales o locales; y a ello colaboran, además, donde existe tal habilitación legal, los diversos cuerpos de seguridad privada (así en Bolivia, España, Honduras, México, Nicaragua, Puerto Rico, o Panamá como país con el mayor porcentaje de empresas y competencias), a los que se delega dicha función bajo la responsabilidad estatal última.

Por otra parte, participan de la protección de la seguridad ciudadana otros organismos dependientes de los poderes legislativos (usualmente comisiones creadas al efecto), así como del Poder Judicial, organizado para ejercer la tutela de la Justicia, con quien colabora efectivamente, en todos los países, el Ministerio Público, así como facilitando el proceso o con posterioridad a la condena, las respectivas administraciones penitenciarias (como instituciones destinadas a la reclusión preventiva o procesal y a la ejecución penal), se encargan de la gestión de los centros penitenciarios. El incremento presupuestario y en medios materiales y personales, es insuficiente por lo general y el resultado efectivo en cuanto a la percepción ciudadana de la seguridad es, no obstante, dispar dependiendo de la institución que se trate.

El número de efectivos policiales para desarrollar la efectiva labor de control y seguridad, es por lo general escaso —a excepción de España, Portugal o Venezuela—, con promedios mínimos, por cada mil habitantes (así en Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá, o Paraguay); aunque últimamente se han visto incrementados en la mayor parte de los Estados los presupuestos destinados a dicha función.

No obstante tales notas comunes, la diversidad y complejidad en las instituciones y organismos diseñados por los Estados miembros de la FIO es ingente, y por ello dificulta la sistematización y exige un breve recorrido expositivo de cada uno de ellos, sugiriéndose visión completa en el apartado correspondiente. De este modo, en Argentina, dentro del Ejecutivo, el propio nombre del ministerio responsable define tales competencias, los fines que persigue y la estrecha relación entre los elementos que lo conforman: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Tiene como objetivos proteger, elaborar y ejecutar programas y políticas relacionadas con los Derechos humanos desde tal ámbito ministerial. De tal Ministerio dependen la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Justicia y la Secretaría de Seguridad Interior con subsecretarías correspondientes. En el Poder Judicial, desarrollan su labor el Ministerio Público Fiscal y el de la defensa. Asimismo, a nivel estatal (no obstante existir cuerpos policiales provinciales), son instituciones con competencia en materia de seguridad ciudadana, el Servicio Penitenciario Federal, la Dirección Nacional del Registro de armas, y el Defensor del Pueblo de la nación. Las fuerzas de seguridad ciudadana comprenden a la Policía Federal argentina, la Prefectura Naval argentina, la Gendarmería Nacional y la Policía de Seguridad aeroportuaria.

En Bolivia, el principal organismo responsable de la persecución del delito es el Ministerio Público; y es la Policía Boliviana, dependiente del Viceministerio de Régimen Interior y Policía, la que tiene la misión específica de defensa de la sociedad y la conservación del orden público, esto es, de proveer la seguridad ciudadana. Por su parte, a partir del Sistema nacional de seguridad ciudadana, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, compuesto por el Presidente de la República; el Presidente Nato del Congreso Nacional; los Ministros de la Presidencia, Gobierno, Defensa Nacional, Hacienda, Educación y de Salud y Deportes; el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; el Fiscal General de la República y el Comandante General de la Policía Boliviana. La misma Ley 2494, prevé Consejos Departamentales de Seguridad Ciudadana compuestos por el Prefecto del Departamento (hoy Gobernador); el Presidente de la Brigada Parlamentaria; el Presidente de la Corte Superior Fiscal de Distrito; los Alcaldes de Capitales del Departamento; y el Comandante Departamental de la Policía. La misma Ley prevé la formación de Consejos provinciales.

En Colombia, la seguridad ciudadana es responsabilidad del Presidente de la República, conforme se establece en el artículo 189 de la Constitución Política. Y para ello se auxilia primordialmente del Ministerio de Defensa Nacional, del Ministerio del Interior y de Justicia; y del Departamento Administrativo de Seguridad. También son órganos consultivos del Gobierno Nacional, el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria, el Consejo Nacional de Paz y el Centro de Coordinación de Lucha contra los Grupos de Autodefensas Ilegales y demás Grupos Armados al Margen de la Ley. Las atribuciones de la Fuerza Pública se ejercen a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Asimismo, en Colombia existe la Fiscalía General de la Nación, como autoridad de la Rama Judicial; y por lo demás, los gobernadores y alcaldes son los responsables de la seguridad en sus respectivas entidades territoriales.

Costa Rica cita el Poder Judicial como el responsable de la función de dirimir, en forma definitiva los conflictos entre las personas. Así, reúne diversos órganos que participan en las acciones del Estado en materia de Seguridad Ciudadana. Asimismo, el Ministerio Público incluye Fiscalías específicas para determinados delitos o determinadas poblaciones. Como órgano auxiliar existe el Organismo de Investigación

Judicial como cuerpo policial técnico-judicial. Por último se cuenta con la Defensa Pública que tiene como función brindar la defensa técnica en materia penal, penal juvenil, ejecución de pena y materia agraria y de familia. En la vía gubernamental, en la función policial participan cinco ministerios con adscripción de cuerpos policiales constitutivos de la Fuerza Pública. Los otros tres Ministerios a los que se encuentran adscritos otros cuerpos policiales son el Ministerio de la Presidencia con la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, Ministerio de Justicia y Paz con la Policía Penitenciaria, la Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de Gobernación con la Policía Migratoria; y el Ministerio de Hacienda con la Policía Fiscal y Ministerio de Obras Públicas y Transportes con la Dirección General de Policía de Tránsito. Todos los cuerpos policiales que conforman la Fuerza Pública actúan a nivel nacional, con la salvedad de la Policía de Fronteras que también se encuentra bajo el mando de la Dirección General de la Fuerza Pública. En cuanto a su sectorización, existe un proceso de especialización mediante la Policía escolar y de la niñez, comunitaria y comercial y la policía turísticas.

En Ecuador, según la Ley de Seguridad Pública del Estado, el Consejo de Seguridad Pública y del Estado y tiene como competencias, asesorar y recomendar al Presidente o Presidenta de la República sobre las políticas, planes y estrategias de Estado y sobre sus procedimientos en materia de seguridad pública. Entre los principales cuerpos de la seguridad ciudadana se encuentran la Policía Nacional del Ecuador y diversos cuerpos de policía municipal que no ejercen funciones de brindar seguridad, sino que son coadyuvantes y de apoyo a la Policía Nacional. La Policía Nacional, además trabaja en coordinación y cooperación con las Fuerzas Armadas del país.

En El Salvador la competencia reside, principalmente, en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, siendo, entre las instituciones, la Policía Nacional Civil la encargada de velar por la seguridad en el país. Por otra parte, la Fiscalía General de la República tiene entre sus atribuciones la promoción y ejercicio en forma exclusiva de la acción penal pública, así como dirección funcional en materia de investigación de hechos punibles. A ello se añade la responsabilidad postdelictiva de la Dirección General de Centros Penales, el Consejo Criminológico Nacional, los Consejos Criminológicos Regionales y la Escuela Penitenciaria.

En España, aun delegada la competencia a algunas Comunidades Autónomas, el principal organismo público con competencia en esta materia, es el Ministerio del Interior, con Secretarías generales como la Secretaría de Estado de Seguridad y, dependiente de ésta, como órganos directivos, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, la Dirección General de Infraestructuras y material de Seguridad y la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería. El Ministerio de Justicia se encarga de la política del Gobierno en materia de Justicia y el Poder Judicial mantiene al Ministerio Fiscal con autonomía funcional para la defensa de la legalidad. Las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se organizan en virtud de Ley orgánica, que sienta el principio fundamental de cooperación recíproca. Entre las mismas las hay de carácter civil como la Policía Nacional o las de las Comunidades Autónomas, las policías locales; y con naturaleza militar, la Guardia Civil. De otro lado, integrada por miembros de los principales cuerpos Policiales, existe la Policía Judicial. Desde 1995 existe con funciones de coordinación, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

En Guatemala es el Ministerio de Gobernación la principal institución responsable de mantener la seguridad ciudadana, y para ello existe un Consejo Nacional

de Seguridad. De otra parte, en materia de inteligencia, se cuenta con la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado y el Sistema Nacional de Inteligencia. Asimismo se citan el Organismo Judicial, el Ministerio Público, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses; y, en el ámbito del legislativo, la Comisión de Derechos Humanos, Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de inteligencia, Específica para la paz y el desminado, Reforma al sector de justicia, y de Gobernación.

En Honduras, son competentes en materia de seguridad ciudadana: La Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad; la Secretaría de Estado en el Despacho de Gobernación y Justicia; La Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa; el Ministerio Público. A tales instituciones se añade la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico, y como cuerpos en el ámbito nacional, regional y municipal: la Policía Nacional y la Policía Municipal. Desde el Congreso Nacional, el tema de seguridad ciudadana es atendido por la Comisión Ordinaria de Seguridad y Narcotráfico. También se cuenta con el Consejo Nacional de Seguridad Interior.

En México, el Sistema Nacional de Seguridad Pública es la instancia que sienta las bases de coordinación, así como la distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Está integrado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como sus órganos auxiliares: la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; los consejos locales e instancias regionales encargados de la coordinación, planeación e implementación del Sistema en los respectivos ámbitos de gobierno, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema. De otro lado, existen más de 2000 cuerpos de seguridad en los tres ámbitos de gobierno y específicamente, las instituciones de seguridad pública son las instituciones policiales (a nivel federal la Agencia Federal de Investigación y la Policía Federal), de procuración de justicia, del sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal. La persecución de delitos se lleva a cabo por la Procuraduría General de la República, que preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares que son la policía investigadora y los peritos. En el Poder Legislativo Federal, tanto la Cámara de Diputados, como la Cámara de Senadores cuentan con sus respectivas Comisiones de Seguridad Pública.

En Nicaragua, a partir del Plan del Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2010, se ha creado el Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. El Plan tiene como base fundamental la prevención mediante la participación ciudadana, enfoque comunitario y acción de todas las instituciones del Gobierno y del Estado. Para su ejecución se definieron seis líneas de acción, a las que se destinan los organismos de carácter nacional o local: Robo que afecta a la comunidad; Violencia Juvenil; Violencia Intrafamiliar y Sexual (Trata de Personas); Expendios y consumo de alcohol y drogas; Accidentes de tránsito y sus secuelas (Problema de Salud Pública); Inseguridad en el campo (Abigeato, asaltos, robos de cosecha, litigios de tierras). Existen cuerpos de Policía Nacional y Local y un nuevo modelo de Policía más cercano bajo la denominación de Policía Comunidad (Modelo Accesible-Proactivo).

En Panamá las principales instituciones con competencia en la materia de seguridad ciudadana en el país, son el Ministerio de Seguridad Pública (recientemente creado en 2010), el Órgano Judicial y el Ministerio Público. La estructura organizativa del Ministerio comprende siete niveles, presidida por un Nivel Político Directivo, a cargo del Ministro de Seguridad Pública, un nivel Coordinador; un nivel

Asesor; un nivel Fiscalizador; un nivel Auxiliar de Apoyo; un nivel Técnico, conformado por la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, la Dirección del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales y un nivel Operativo, integrado por los servicios de seguridad pública de la Policía Nacional, el Servicio Nacional Aeronaval, el Servicio Nacional de Fronteras, el Servicio Nacional de Migración. Otra dependencia relevante en materia de seguridad ciudadana, es la Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales. De igual modo participan de la materia el Órgano Judicial y el Ministerio Público.

En Paraguay, el Ministerio del Interior tiene esta competencia. Especialmente, el Viceministerio de Seguridad Interna, es la dependencia del Ministerio estrechamente relacionada con la tarea de la protección y promoción y políticas sobre seguridad ciudadana; está conformada, además de su titular, por la Policía Nacional, la Dirección de Inteligencia, la Dirección de Participación Ciudadana y la Dirección de Políticas de Seguridad Ciudadana. Por otro lado, el Ministerio Público y las Fiscalías adjuntas, representan a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa. Dentro de las unidades fiscales especializadas se citan: la Unidad Especializada de delitos contra la libertad de las personas (Antisecuestro); la Unidad Especializada en hechos punibles contra los derechos humanos; la Dirección de Participación Ciudadana y Descentralización; y la Dirección de Participación y Seguridad Ciudadana del Viceministerio de Seguridad Interna.

En Perú, las competencias en la formulación de las políticas institucionales, se encuentran distribuidas entre los distintos niveles de gobierno y de administración (nacional, regional, provincial y distrital). Así, la persecución y sanción de conductas delictivas están asignadas a entidades de competencia nacional (Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial) pero administrativamente están desconcentradas en cada uno de los ámbitos territoriales. Conforme al marco constitucional la Policía Nacional previene, investiga y combate a la delincuencia. El Ministerio Público tiene como atribución constitucional el ejercicio de la acción penal pública y conduce desde su inicio la investigación del delito, para lo cual le presta apoyo la Policía Nacional del Perú.

Por su parte, al Poder Judicial le corresponde la potestad de impartir justicia y al Instituto Nacional Penitenciario el de cumplir con la función constitucional de reeducar, rehabilitar y reincorporar al penado a la sociedad.

En Portugal, el Ministerio de Administración interna, formula, coordina, ejecuta y evalúa las políticas de la seguridad interior, protección y socorro, y la seguridad vial, así como garantiza la representación del Gobierno autónomo en el territorio nacional. Lleva a cabo sus tareas a través de los gobiernos civiles, las fuerzas y servicios de seguridad y otros servicios directos. Ejercen funciones de seguridad dirigida a los ciudadanos, entre otras, la Policía de Seguridad Pública, la Guardia Nacional Republicana (de naturaleza militar), la Policía Judicial y las Policías municipales, todas ellas bajo el marco de la Secretaría General del Sistema de seguridad Interna.

En Puerto Rico, la Policía de Puerto Rico es el organismo principal de seguridad, cuya misión es hacer que la ley y el orden se cumplan. Tiene el compromiso de combatir la criminalidad, proteger vidas y propiedades para mejorar la calidad de vida en la Isla. Se compone de las superintendencias auxiliares especializadas en: Operaciones de Campo, Servicios Generales, Responsabilidad Profesional, Operaciones Estratégicas y Servicios Administrativos. Cuenta con Cuarteles, Comandancias, Divisiones, Secciones, Unidades, Oficinas y Negociados, coordinando la polí-

tica administrativa, investigativa y operacional sobre las funciones de investigación criminal en armonía con las tecnologías, procedimientos, reglas de evidencia y directrices que dicte el Superintendente. El Alcalde es quien debe coordinar los esfuerzos que realiza la Policía con la Policía municipal para combatir y prevenir el crimen en el marco jurisdiccional de su municipio. Además, como parte de la Asamblea Legislativa se crean las Comisiones de Seguridad Pública en cada uno de los cuerpos, Cámara de Representantes y Senado. La Guardia Nacional de Puerto Rico es el organismo de seguridad a cargo de proteger las vidas y propiedades en forma eficaz y rápida, preservar la paz, el orden y la seguridad a la ciudadanía en general en situaciones de emergencias provocadas por desastres naturales y disturbios civiles.

En Venezuela, el órgano con competencia a escala nacional en materia de seguridad ciudadana, es el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia. Por su parte, las gobernaciones y alcaldías tienen competencias en materia de seguridad ciudadana en sus respectivos ámbitos territoriales. Además de la policía metropolitana y del nuevo cuerpo de la Policía Nacional Bolivariana (en coordinación con el Consejo General de Policía, el Fondo Intergubernamental del Servicio de Policía, el Sistema de Gestión Policial, el Sistema Integrado de Policía, o la Oficina Nacional de Identificación y Control de Prácticas Desviadas), funcionan en Venezuela cinco cuerpos de seguridad: la Guardia Nacional (cuerpo militar que forma parte de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas que depende administrativamente del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia y funcionalmente del Ministerio Público; el Cuerpo Técnico de Vigilantes de Tránsito Terrestre, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Vivienda; el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional, adscrito al Ministerio, que cumple funciones de inteligencia y seguridad de Estado; y la Policía Marítima, encargada de la vigilancia en espacios acuáticos. Además existe el Servicio de Policía Comunal, preventivo y de proximidad.

1.3 Los principales indicadores en relación con la seguridad ciudadana se extraen, por un lado, de la percepción que la ciudadanía tiene (inseguridad subjetiva) respecto de la efectiva protección de sus derechos (esencialmente integrados por los bienes personalísimos) por parte de las instituciones y el modo de recabar esa información se lleva a cabo por medio de encuestas de victimización. La percepción ciudadana positiva de la seguridad se manifiesta también como el resultado del nivel de desarrollo, económico y cultural alcanzado, y de los niveles de protección dimanantes del equilibrio y cohesión económico-territorial. La confianza en las instituciones se deriva, así, del sentimiento ciudadano vinculado a la mínima probabilidad de convertirse en víctima. A contrario, el miedo, como manifestación latente de la inseguridad, puede apreciarse en las medidas que, de modo particular, ejerce el ciudadano para proveerse de la seguridad que precisa y que el Estado no le asegura de facto. Son síntomas de tal sentimiento, a modo de ejemplo, la sensación de intranquilidad en los desplazamientos nocturnos o en determinadas zonas del extrarradio de las grandes urbes; el hecho de normalizarse el uso constante del vehículo privado, como elemento de seguridad frente a la inseguridad de los transportes públicos. Así, también, el tintado de las lunas en los vehículos para evitar la visibilidad de quien va en el interior, o los medios materiales dispuestos en la protección de viviendas, incluida la tenencia de armas de fuego, que llega, en muchos casos, a la contratación de vigilantes de seguridad privada, para la protección de las fincas (en algunos supuestos, pertenecientes a los cuerpos de seguridad que realizan esa actividad fuera de sus horas de trabajo para compensar su mínima retribución estatal o incluso el amura-

llado o la electrificación de las fincas, como sucede, a modo de ejemplo, en el Perú). No obstante, la tranquilidad del hogar no supone la total seguridad, por cuanto el temor a los asaltos se sigue vislumbrando en tales medidas de «fortificación». Así, se reitera, en gran parte de los Estados miembros de la FIO, la sensación generalizada de la probabilidad (con una media en torno o en porcentaje mayor de un 50%) de convertirse en víctima de un delito, con los ejemplos máximos de Guatemala con un 60% de la población que transmite esa percepción; Panamá con un 63%; Venezuela con un 70%; y de Argentina, cuyos ciudadanos consideran muy probable o bastante probable convertirse en víctima de un delito —en un porcentaje de 88%—; de otro lado, la menor incidencia de tal sentimiento se aprecia en España y Portugal donde tales índices se reducen considerablemente con niveles de percepción de la seguridad superiores al 70% en Portugal o al 90% en España; o en Bolivia, donde de los datos —frente a otras preocupaciones nacionales— se desprende que tal inquietud por la inseguridad tan sólo afecta al 15% de los encuestados. La sensación de desamparo en relación a las instituciones se reconoce en algunos de los estudios en relación con la Policía (destacando México con porcentajes de desconfianza en torno a un 60% de la población encuestada) o del Poder judicial y sus competencias. La corrupción en ambas instituciones se mantiene como la base de tal sentimiento. En el otro extremo, se suele reiterar la confianza en las Fuerzas Armadas. No obstante, existe un mercado y una industria interesada en, sino fomentar, sí aprovechar tal sentimiento ciudadano de inseguridad, y fortalecerlo incluso, ofreciendo productos de seguridad de todo tipo, así como un uso interesado de los datos y un reforzamiento de determinada sensación ciudadana, por parte de determinados grupos políticos que utilizan tales datos en su beneficio en las campañas electorales propugnando medidas sancionadoras de mayor calado, pero en pocos casos medidas preventivas asociadas a una política criminal objetiva. Asimismo, los porcentajes se disparan en relación con los Estados que conviven con conflictos internos armados, cuyas consecuencias afectan directamente a la sociedad civil.

En cuanto a la inseguridad objetiva, esto es, a los datos que demuestran la incidencia efectiva del crimen en la sociedad, el primero de los motivos que aparece estadísticamente en los países miembros de la FIO, es el delito de carácter patrimonial contra la propiedad, el ánimo de lucro en fin, manifestado en actividades delictivas de toda índole (robos, extorsiones, secuestros, estafas, etc.), para el apoderamiento de los bienes de naturaleza económica y que atacan, asimismo, bienes personalísimos como la vida o la integridad física de las personas llegando a incrementarse el número de homicidios por uso de arma de fuego. Vinculada o en estrecha relación con esta actividad delictiva patrimonial se encuentra en muchos supuestos el consumo de alcohol y el uso drogas tóxicas o estupefacientes que aparecen en altos porcentajes de la actividad criminal. En segundo lugar, se constatan también altos porcentajes de ataques hacia otros bienes jurídicos, usualmente la libertad sexual (violaciones), la salud pública (tráfico de estupefacientes) y otros vulnerados sin relación directa con el patrimonio, como pueden ser la integridad física (delitos de lesiones) especialmente.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 Los gobiernos de los Estados miembros de la FIO, en todos sus niveles administrativos, asumen tal responsabilidad y mantienen, entre sus obligaciones, la de

proveer la seguridad necesaria para garantizar la convivencia ordenada y pacífica en sociedad. Así lo disponen las normas constitucionales o las leyes específicas promulgadas al respecto.

2.2 Las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, ya sean de naturaleza civil o militar, confluyen en procurar, mediante acciones preventivas y represivas, la convivencia ordenada y pacífica en sociedad y se encuentran reguladas en las leyes y en sus propios reglamentos de funcionamiento.

En relación con las denuncias contra los cuerpos policiales y la corrupción en tales organismos públicos, gran parte de tales situaciones tienen lugar por el deficiente salario de los funcionarios públicos que desempeñan tal función en comparación con el riesgo que asumen. En Colombia (en relación con delitos de peculado y concusión), El Salvador, Guatemala o México existen datos al respecto. En algún otro caso, como Ecuador, se hace mención al control externo proveniente de instituciones como la Veeduría en el proceso de selección y reclutamiento, o la Contraloría General del Estado, por medio de exámenes especiales a las operaciones económicas, financieras, administrativas y de gestión administrativa, el control del Ministerio de Relaciones Laborales, y el ejercido por comisiones especiales designadas al efecto. En dicha materia disciplinaria administrativa, en El Salvador, es la Inspectoría General la que tiene la función de vigilar y controlar las actuaciones de las y los miembros de la Policía en todo procedimiento y servicio policial, así como lo referente al respeto y observancia de los derechos humanos. En el caso de España también se citan normas disciplinarias específicas además de la normativa estrictamente penal. Honduras, por su parte cita los diversos organismos de control de la actividad policial y sus competencias, entre los que se hallan el Consejo Nacional de Seguridad Interior, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, y el Ministerio Público. En México, existe un Órgano Interno de Control de la Procuraduría General de la República. En Nicaragua se deja al control externo ciudadano, consistente en el control social permanente desde las expresiones organizativas de la comunidad, Gabinetes del Poder Ciudadano, Comités de Prevención Social del Delito, asociaciones, gremios, líderes religiosos, comunidad universitaria, productores, comerciantes, así como la atención a las demandas a través de los medios de comunicación social. En Portugal, el control externo es ejercido a través de los tribunales, la oficina del Defensor del Pueblo y también a través de la Inspección General de Administración Interna, lo que garantiza las funciones de auditoría, inspección y supervisión de alto nivel, para todas las entidades, departamentos y organismos, cuya actividad es subordinada o legalmente regulada por el Gobierno del Estado responsable de Administración Interna.

En lo relativo a la incorporación de las mujeres en los Cuerpos policiales, constituye un proceso que avanza lenta pero progresivamente, con cada vez menores inconvenientes administrativos. Existen datos de la integración laboral de las mujeres o de porcentajes al respecto (crecientes especialmente en 2009) en Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México o Nicaragua.

2.3 Entre los cuerpos de seguridad que no ostentan un estricto carácter policial, se encuentran las Fuerzas Armadas. Tales instituciones y estructuras militares, integradas por lo usual en los Ministerios de Defensa, desempeñan su colaboración en materia de seguridad ciudadana, por lo usual por solicitud de la presidencia del Gobierno. La percepción social suele ser positiva en torno a su función y competencias. No obstante, existen otras fuerzas y cuerpos con funciones similares entre los miembros de la FIO.

En Argentina, las Fuerzas Armadas no tienen participación en la seguridad interior, sino tan sólo sirven de apoyo en situaciones especiales (reguladas por Ley 24.059) ante solicitud del comité de crisis (constituido cuando el consejo de seguridad interior lo considere pertinente). Bajo el paraguas del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, igualmente coadyuvan a la seguridad interior, en sus respectivas áreas, los cuerpos de la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional y la policía de seguridad aeroportuaria. En Bolivia, se organiza la seguridad en relación con la descentralización del Estado en virtud de la Ley N° 1654 los Comandos departamentales coordinan sus actividades con las Gobernaciones en los Gobiernos autónomos y con el Viceministro de Seguridad Ciudadana. En Colombia, colaboran con la Policía nacional el Departamento Administrativo de Seguridad y también las Fuerzas Militares, constituyendo entre todos la Fuerza Pública organizada en comandos conjuntos en su lucha contra grupos subversivos y delincuencia organizada (bandas criminales). En Costa Rica, adyacente a la Fuerza Pública se encuentra el Organismo de Investigación Judicial (con organización y atribuciones reguladas en la ley 5527), constando de una Dirección General y tres departamentos: Departamento de Investigaciones Criminales, Departamento de Medicina Legal y Departamento de Laboratorios de Ciencia Forense. En Costa Rica los otros cuerpos policiales no incluidos en la Fuerza Pública y que cumplen un papel en las acciones públicas en materia de Seguridad Ciudadana son las policías municipales. En Ecuador, tan sólo se explicita que las Fuerzas Armadas, en virtud de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, aparte de sus funciones características, ostentan la de garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del Estado Social de Derechos. Por su parte, El Salvador informa que aparte de la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio excepcionalmente, por disposición presidencial, se podrá disponer que las Fuerza Armada vele por el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública apoyando a la Policía Nacional civil por medio de patrullajes conjuntos de prevención, disuasión y aprehensión de delincuentes en todo el territorio nacional. En España, las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, pueden preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, mediante la Unidad militar de emergencias. Las Fuerzas Armadas pueden igualmente realizar operaciones de apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento. En Guatemala, en virtud de previsión constitucional, que otorga competencias a las Fuerzas Armadas en relación con la seguridad interior, se ha recurrido a involucrar a las fuerzas armadas, durante las últimas tres administraciones de gobierno, en el acompañamiento y apoyo a la Policía Nacional Civil en actividades de patrullaje, así como en la protección de la naturaleza (Batallón verde), y en tareas de rescate mediante la Unidad Humanitaria y de Rescate del Ejército. En Honduras, las Fuerzas Armadas cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado. Asimismo puede solicitarse tal ayuda cuando la Policía Nacional no pueda enfrentar por sí sola situaciones especiales como casos fortuitos o de fuerza mayor o la comisión de un delito contra la seguridad interior del Estado. Por otra parte, en Honduras, las policías Migratoria, de Frontera y Portuaria, están reguladas por los Acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo. En México, el Ejecutivo Federal cuenta con dos Secretarías de Estado encargadas de las Fuerzas Arma-

das: la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina y se establece que la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en auxilio de las autoridades civiles es constitucional y estarán facultados para actuar en materia de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes. Así, el artículo 89 constitucional faculta al Presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Así se suele llevar a cabo esencialmente para luchar contra la delincuencia organizada y en actividades fronterizas. En Nicaragua, no se contiene expresamente un ordenamiento jurídico sobre las funciones según leyes y reglamentos del Ejército de Nicaragua en materia de seguridad ciudadana, sin embargo se derivan funciones sobre la base de otros derechos. Así, se establece el trabajo coordinado con la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico en el territorio nacional. Asimismo, en virtud de la Ley 399/2001, Ley de Transporte Acuático, los Distritos Navales del Ejército de Nicaragua, tienen las funciones de: velar por el cumplimiento de las Leyes migratorias aduaneras y las relacionadas con la protección de la salud humana, animal y vegetal, ejercer las funciones de Policía marítima, fluvial y lacustre, así como prestar auxilio marítimo cuando el caso lo requiera y las operaciones de búsqueda, salvamento y rescate. En Panamá no se cuenta con un Ejército ni con otros cuerpos que los civiles, y sólo el Gobierno podrá poseer armas y elementos de guerra. En el Paraguay, las Fuerzas Armadas conforman la Fuerza Pública junto a la Policía Nacional. Así, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1337 de Seguridad Interna, cumplen el rol de cooperador de la Policía Nacional, en ese sentido actúa en forma complementaria y siempre tras autorización para ello del Congreso o el Presidente de la República (quién cumple a la vez el cargo de Comandante en Jefe de esa Institución) bajo estricto control y atribuciones específicamente declaradas y sólo para situaciones en particular. En el Perú, las Fuerzas Armadas, conformadas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea del Perú, se encuentran subordinadas a la autoridad constitucional del Presidente de la República y adscritas al Ministerio de Defensa. Asimismo, la Ley N° 29166/2007, ha venido a establecer reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, quienes, en apoyo a la Policía Nacional, participarán en el control del orden interno en zonas no declaradas en estado de emergencia; así como el uso de la fuerza letal por parte de las Fuerzas Armadas cuando participan en el control del orden interno. En Portugal, las Fuerzas Armadas en tiempo de Paz destinarán su actividad a la garantía de los sistemas de control y comunicaciones. En Puerto Rico, en la estructura programática de las Fuerzas militares se incluye el Programa de la Guardia Estatal de Puerto Rico el cual brinda servicios de seguridad, protección y médicos, especialmente en aquellos casos en que es activada por el Gobernador. En su relación con los Estados Unidos, algunas de las agencias consolidadas para lograr una mejor coordinación son: Servicio de Aduanas, Guardia Costera, Servicio Secreto, Servicio de Inmigración y Naturalización, Agencia Federal de Manejo de Emergencias. En Venezuela, la norma constitucional prevé que la Fuerza Armada Nacional Bolivariana «podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal». En particular, la Guardia Nacional Bolivariana «tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país». Tales atribuciones son posteriormente recogidas en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Ley de Servicio de Seguridad Nacional y la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana. Así, las competencias en materia de control y seguridad son sumamente amplias e incluyen: el contrarresto de actividades ilegales relacionadas con el tráfico de material y sustancias estupe-

facientes, activación de operaciones de cooperación para el mantenimiento del orden interno, erradicación de la minería ilegal, devastación del medio ambiente, tráfico ilícito de drogas, secuestro, extorsión, contrabando, inmigración ilegal, trata y tráfico de personas, retención de armas blancas y de fuego, disolución de bandas delincuenciales, frustración de delitos, intervención en invasiones de propiedades, detención de personas por hurto de vehículos. En materia penal, ha desplegado acciones de investigación concernientes a delitos contra las personas, el orden público, la fe pública, el porte ilícito de armas y la alteración del orden público.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Los planes se refieren, en la mayor parte de los Estados, a realidades sectoriales, siendo muy menor el número de países que recientemente han adoptado Planes, o programas generales o integrales de seguridad ciudadana, atinentes a cada una de las facetas (preventiva o represiva) que originan o facilitan el sentimiento de inseguridad en la población.

La diversidad de materias y medios tendentes a la consecución del fin común, exige la visión particularizada de cada uno de los miembros de la FIO. En Argentina no existe así un plan estatal configurado como tal sino actuaciones correspondientes a diferentes dependencias estatales. Bolivia, sin embargo, cuenta con un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana que fue elaborado el 2008 y debe ser ejecutado hasta la gestión de 2012. Dicho plan despliega, en cada una de sus áreas de intervención (delito, violencia, consumo de drogas lícitas e ilícitas, e inseguridad vial), estrategias relativas a la prevención, control, rehabilitación y reinserción social, y participación social.

En Colombia, se diseñaba el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que incluye un acápite destinado a la defensa y seguridad democrática, cuyo objetivo es: «reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común». Dicho plan se funda en tres pilares: a) La protección de los derechos de todos los ciudadanos; b) la protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas; y c) la solidaridad y cooperación de toda la ciudadanía. En la política de seguridad no sólo se adoptan medidas para luchar contra las amenazas que alteran la estabilidad institucional, como lo son, el terrorismo, el secuestro, la extorsión y el tráfico de drogas, sino que también se incluyen múltiples temáticas relacionadas con la convivencia y seguridad ciudadana, en aspectos como la violencia intrafamiliar, el homicidio, el hurto, la convivencia y la criminalidad juvenil.

En Costa Rica, la consigna es universalizar la participación en materia de seguridad ciudadana. Y aunque por lo general, para la definición de las políticas públicas, no se cuenta con mecanismos que garanticen la participación ciudadana, el gobierno ha hecho una excepción, al emitir el decreto ejecutivo 36021-MSP, mediante el cual se convoca y organiza un proceso de participación ciudadana para la elaboración de una política integral en materia de Seguridad Ciudadana. Por otra parte, desde 2006 hasta 2010 ha surtido efectos el Plan Nacional de Desarrollo. Como meta nacional destaca la detención de las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción, así como la reversión de la sensación

de creciente inseguridad, por parte de todos los ciudadanos. Como meta nacional, se considera asimismo que las acciones estatales para su cumplimiento, no se encuentran restringidas a ningún ministerio o institución en particular, sino que compete a la totalidad de la Administración pública. Vertebrado por diversos organismos públicos, el plan contemplaba una serie de acciones que tienen, como objetivo, la prevención de la drogadicción, la atención de las niñas, niños o adolescentes que se encuentran en posición de vulnerabilidad. De igual modo, se creaba el Sistema Nacional sobre Violencia y Delito, con el fin de contar con información oportuna, actualizada y real que permita tomar decisiones; y para combatir el narcotráfico se elaboran y ejecutan proyectos en el marco del Plan Nacional de Drogas. De igual modo, el Plan se enfoca en el abordaje del narcotráfico, terrorismo y crimen organizado, a través de la modificación de los tipos penales y del procedimiento penal para garantizar la sanción de este tipo de conductas.

En Ecuador, se diseñaba y ponía en funcionamiento el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional (o Plan de Seguridad Ciudadana).

En El Salvador, entre 2004 y 2009 se presentó un plan en materia de seguridad ciudadana denominado «País Seguro», que propuso la creación de dos programas presidenciales: «El Salvador seguro» y «Recreación y Esparcimiento». El primero de ellos se enfocaba en dar centralidad al tema de seguridad, como un problema de principal preocupación del Gobierno salvadoreño, y el segundo pretendía fortalecer los espacios de recreación familiar, con el objeto de brindar a los jóvenes espacios seguros y sanos de diversión. De otro lado, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social elaboró un informe con propuestas y recomendaciones que fueron presentadas al Gobierno y a la sociedad civil. El informe denominado Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador, fue coordinado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Por otra parte, existen programas específicos, de carácter preventivo y postdelictivo, para la población juvenil en situación de riesgo.

En España, se ha publicado recientemente, el Plan Estratégico 2009-2012 de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, en materia de seguridad, que trata de ser un instrumento eficaz para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la orientación de sus actividades en un contexto global al servicio de la sociedad. En líneas generales, las cinco medidas que integran el citado Plan abarcan, fundamentalmente, la lucha contra el terrorismo interior e internacional, la lucha contra el crimen organizado, contra la inmigración irregular y contra la inseguridad ciudadana, así como la modernización del sistema de seguridad. Conforme se indica en dicho Plan, con las citadas medidas se pretende responder a las demandas de seguridad de la sociedad española. El Plan Estratégico parte del análisis y la valoración de los principales riesgos para la seguridad y su proyección en un futuro inmediato, para diseñar los ejes de actuación y determinar los recursos necesarios para hacerles frente. Por otra parte, se presta especial atención en dicho Plan Estratégico a la lucha contra la violencia de género y la protección de otros colectivos vulnerables de la sociedad, como los niños o las personas mayores.

En Guatemala, recientemente, como culminación de un proceso de consultas con el organismo ejecutivo y otros organismos del Estado, el 15 de abril de 2009 fue suscrito el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, por el Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Congreso de la República y el Fiscal General como titular del Ministerio Público. En este acuerdo, que consta de 101 compromisos, organizados en

diez ejes temáticos, se encuentran planteadas diferentes directrices para lograr la seguridad y la justicia, las cuales tendrían que ser ejecutadas por los tres organismos del Estado y el Ministerio Público, y en general por las instituciones que tengan alguna relación con estas materias.

En Honduras no existe un plan general de lucha contra la inseguridad ciudadana, ni tampoco una política pública en la materia. No obstante, la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad desarrolla una serie de acciones y programas permanentes para fomentar la participación social en la prevención de la inseguridad. Así, a modo de ejemplo, se ha creado dentro de su estructura organizativa a la Dirección de la Policía Comunitaria, que tiene como finalidad la conformación de una educación reglada a través de programas educativos-preventivos para los jóvenes.

En México, el Gobierno Federal ha adoptado los siguientes Programas que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: La Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia; el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 (desarrolla los ejes que establece la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia); el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 (coordinación entre los distintos órdenes de gobierno); el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (que vincula a los Poderes Ejecutivos Federal y Estatales, Congreso de la Unión, Poder Judicial Federal, representantes de las asociaciones de Presidentes Municipales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas).

En Nicaragua, Existe un plan denominado «Plan Gabinete Social 2010», en el que participan instituciones del gobierno y del Estado a través de las coordinaciones interinstitucionales. Este plan consiste en una estrategia de prevención social del delito y accidentes de tránsito a través de respeto y la promoción de los derechos humanos en la actuación policial. Además, se formuló el de «Plan del Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2010» (para mejorar la convivencia y seguridad ciudadana desde los municipios). En el Plan Estratégico 2008-2012 de la Policía Nacional, se definen cinco desafíos en la lucha contra la inseguridad ciudadana: el fortalecimiento en la eficiencia y la eficacia de la capacidad preventiva e investigativa de la Policía Nacional en la lucha contra la Criminalidad; mejorar la convivencia y Seguridad Ciudadana, fortaleciendo la relación Policía-Comunidad y Derechos Humanos; fortalecer la gestión de los recursos humanos, promoción de los valores éticos y morales y, la Cultura Organizacional desde la perspectiva de género; optimizar la Gestión Administrativa, financiera, desarrollo, programas y proyectos para mejorar la cobertura y calidad de los servicios; contribuir a la actualización, adecuación y ampliación del marco jurídico y normativo institucional.

En Panamá, tiene lugar el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, que consta de una estrategia económica y una social. En ésta última, eje de inclusión social, se aprecian medidas preventivas para la seguridad ciudadana, dirigidas a formular una política nacional de convivencia y Seguridad Ciudadana, con énfasis en la integración social de los jóvenes y sus familias, el mejoramiento del espacio urbano para la convivencia, y el fortalecimiento de los servicios de justicia. Aparte de las mejoras que incluye el citado plan, se cita el Programa Mejoramiento de la Seguridad Ciudadana en Panamá, proyecto conjunto de ONU, septiembre 2009-2012, que pretende alcanzar una mayor capacidad instalada en Panamá para la gestión de la Seguridad Ciudadana con un enfoque integral basado en la prevención de la violencia y el delito.

En Paraguay, «País seguro» es el nombre del Plan Nacional de Seguridad Pública implementado por el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, con acciones concretas como: modernización de los organismos de seguridad del Estado; articulación interinstitucional; cooperación y solidaridad ciudadana; descentralización; adecuación legal; articulación de las informaciones y comunicaciones; comunicación, educación y difusión; monitoreo, seguimiento y evaluación.

En Perú, se elabora anualmente un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, tal como ha hecho con el actual Plan Operativo Nacional de Seguridad Ciudadana 2010, que es el instrumento de gestión que guía la actuación de cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Este Plan describe y analiza los servicios básicos de seguridad ciudadana agrupándolos en servicios de prevención, atención a la víctima, atención al victimario, atención oportuna de ocurrencias y demás servicios asociados a la seguridad ciudadana.

En Portugal, la estrategia política para 2010 es la seguridad de los ciudadanos: las causas de la delincuencia, la profundización de la seguridad policial y de la comunidad, así como programas especiales para la protección de los jóvenes, ancianos y otras personas especialmente vulnerables; la intensificación de medidas sistemáticas para el control de riesgos, mejorar la coordinación del sistema de seguridad nacional, y la explotación de las nuevas tecnologías. Existe, además, un seguimiento de las acciones anteriores o proyectos, como «Apoyo a salvo», «apoyo a personas mayores de 65 sin seguridad», «Apoyo a las Víctimas de Violencia Doméstica», «Taxi seguro», «Comercio Seguro», «Programa Integral para la vigilancia», «Los contratos de seguridad local», «Usted no está en venta», «Programas Especiales de carácter tecnológico», «Farmacia de seguridad», «La información integrada perdidos y encontrados», «Video Vigilancia», «Safe Iglesia», «Seguro de Transporte de tabaco», «Operación Verano Seguro», etc...

En Puerto Rico, el Gobierno actual mantiene un plan al que ha denominado «Golpe al Crimen». Éste incorpora los conceptos de «Proximidad, Acceso, Responsabilidad y Efectividad». Se pretende la proximidad al policía y al ciudadano en su comunidad; el acceso del ciudadano a su policía; la responsabilidad de cumplir con su compromiso de proveer seguridad pública real y servicial a los ciudadanos; y la efectividad en combatir la criminalidad y la violencia del país. Se pretende, asimismo, una nueva policía estatal, para combatir los problemas de criminalidad, asuntos de ley y orden que trascienden de una ciudad o región en particular y aquellos inherentes al Estado como son: a) la seguridad y control del tránsito en autopistas y carreteras estatales; b) combatir focos de criminalidad, bandas y crimen organizado; c) combatir el trasiego de drogas, narcóticos y armas ilegales con énfasis en prevenir la importación y distribución a nivel estatal; y d) fortalecer las unidades especializadas.

En Venezuela, el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, como órgano rector de la seguridad y el orden interno del país, diseñó su Plan Estratégico Integral 2007-2013, el cual define el contenido de los proyectos anuales a ser ejecutados durante dicho período. Las líneas estratégicas y objetivos de este plan se amparan en la concepción de participación ciudadana que debe primar en todo el proceso de formulación de políticas públicas. Sus objetivos son: a) Seguridad Ciudadana para todos y todas; b) Venezuela, territorio libre de drogas y corrupción; c) Dignidad humana de la población penitenciaria; d) Seguridad Jurídica para todos y todas; e) Modernización de la Gestión Pública; y f) Integración política, económica, social y cultural del territorio nacional. Asimismo, en 2009 se pusieron en funcionamiento diversos proyectos sectoriales, como el Proyecto «Par-

tipicación comunitaria en la prevención del delito»; o el Proyecto «Activación del cuerpo de Policía Nacional Fase I»; o los Proyectos «Fortalecimiento de los Cuerpos Policiales» y «Activación del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana», etc.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

La cuestión de si ¿está o no reconocido el derecho a la seguridad ciudadana como derecho autónomo? encuentra respuestas similares en todo el ámbito iberoamericano, advirtiéndose que, por lo general, de lo dispuesto en las legislaciones y en la Jurisprudencia tal derecho no deviene autónomo, sino que es el presupuesto del ejercicio de los demás derechos fundamentales. A partir del Informe de 2005 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el que se hacen recomendaciones a los Estados miembros sobre el modo en el que debe entenderse la seguridad ciudadana, se establece que es preciso vincular normas y principios de los derechos humanos con la seguridad ciudadana. Tal derecho puede extraerse, por tanto, de lo dispuesto en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que garantiza el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona. Además, la Convención Americana reconoce los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal.

Así surge la distinción entre la protección personal y la colectiva, pues las normas constitucionales garantizan el derecho a la seguridad personal, al señalar que toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad, si bien la seguridad ciudadana, cuya salvaguardia como bien jurídico de ámbito colectivo, no individual, es función de Estado, no suele formar parte del elenco de libertades y derechos fundamentales, subjetivos y, por ello, individuales.

No obstante, la protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de los derechos y libertades públicas se suele presentar como un binomio inseparable, y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática. Así, la seguridad ciudadana también se deriva de la eficaz protección del contenido de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en las normas constitucionales, tales como, entre otros, el derecho a la vida y a la integridad física y moral, a la libertad ideológica, religiosa y de culto, a la inviolabilidad del domicilio, o al secreto de las comunicaciones. La cobertura estatal del libre ejercicio de tales derechos confluye tanto en la seguridad ciudadana real como en su percepción.

No obstante, en algunos supuestos, como ocurre en Colombia, ha sido la Corte Constitucional la que ha dotado de forma y naturaleza propia al derecho a la seguridad ciudadana. Así, tal Alto tribunal considerado que el derecho a la seguridad, es en realidad un derecho autónomo de naturaleza fundamental y, en ciertos casos, de carácter colectivo, cuyo origen subyace en la lectura sistemática de varias disposiciones constitucionales. Asimismo ha sido la misma Corte la que ha reconocido el derecho a la verdad, entre los derechos de las víctimas, definiéndolo como la garantía de las víctimas y de la sociedad a conocer «realmente los hechos constitutivos de una infracción penal, esto es, de buscar la plena coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real. En otros casos, el derecho a la verdad o no ha sido tratado jurisprudencialmente o no se encuentra recogido como tal y, como sucede en Costa Rica, el secreto de estado es excepcional y debe ser declarado por el Ejecutivo. En caso contrario, la información que consta en los servicios de inteligencia del país se encuentra amparada por un criterio de confidencialidad por disposición legal.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

De modo general, en todos los ordenamientos de los países miembros de la FIO (en sus Constituciones y Leyes de procedimiento penal especialmente), se prevé el acceso a la Justicia y se viene a propugnar el derecho a la presunción de inocencia, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, asegurando asimismo la justicia gratuita cuando así lo dispongan las leyes. De igual forma, se prevén, en todos los ordenamientos, modos de reparación, responsabilidad extracontractual y diversas posibilidades de participación en los procesos penales por parte de las víctimas. El proceso penal se verifica, entonces, como instrumento o cauce de garantía de la seguridad ciudadana. No obstante, para su ejercicio se han de cumplir los debidos presupuestos formales, que permitan la consolidación de una relación jurídica procesal, dirigida a obtener la reparación del daño, el esclarecimiento de la verdad o el logro de la justicia. En todo caso, la realidad demuestra que el derecho a la tutela judicial efectiva parece no materializarse en numerosos supuestos procesales de facto en los países iberoamericanos. Uno de los principales escollos detectados en tal acceso a la Justicia, con merma de las garantías judiciales exigibles a un Estado, es la disparidad de resultados posibles en virtud de la capacidad económica de los afectados, corroborado, en todo caso, en relación con los altísimos porcentajes de personas privadas de libertad, a la espera de juicio o de una condena firme, en la mayor parte de los Estados. Así, a modo de ejemplo, Argentina da noticia de un 85% de personas en esa situación de estancamiento en los penales del país. En otros casos, como se denuncia por Honduras, respecto de la acción civil, la escasez de recursos económicos impide el ejercicio del derecho, cuando se añade a la falta de conocimiento tanto de tales derechos como de los procedimientos necesarios para ejercitarlos.

De modo general, en el ámbito penal, en relación con las garantías judiciales en materia de seguridad ciudadana, habrían de destacarse las siguientes: 1) La posibilidad que tienen las víctimas de una conducta punible de convertirse en parte de un proceso penal y así obtener la reparación integral de los daños personales y perjuicios morales causados. Adicionalmente, existe la alternativa de acudir a un proceso ordinario de responsabilidad extracontractual ante la jurisdicción civil, para que sea ésta la que repare los daños causados a las personas naturales o a sus sucesores y/o a las personas jurídicas directamente afectadas. En el caso de Colombia, a modo de ejemplo, por medio de la Ley 472 de 1998 se consagra, además, la denominada acción de grupo, a través de la cual un número de al menos veinte personas pueden obtener el reconocimiento y pago de una indemnización de perjuicios, siempre que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales a dichas personas. En todo caso, en la mayor parte de los Estados, se recoge la posible responsabilidad patrimonial directa del Estado.

La seguridad ciudadana como fin exige la modernización de los instrumentos para protegerla. Así, la especialización de los órganos judiciales y del ministerio Fiscal (Fiscalías especializadas), son algunas de las medidas que progresivamente han ido adoptando los Estados miembros de la FIO para adecuar el orden judicial a la realidad.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

En el procedimiento penal, las víctimas y los testigos deben tener garantizados determinados derechos, para el normal desempeño de la administración de justicia.

Así quedan regulados en todos los ordenamientos procesales iberoamericanos los derechos a la reparación, a la protección judicial efectiva y a la igualdad de oportunidades dentro el proceso. Pero ésta no es la única atención que merecen las víctimas como ciudadanos por parte de los entes estatales. De hecho, los procesos de victimización secundaria tienen lugar en numerosas ocasiones derivados del olvido estatal o de la falta de atención respecto de cuestiones dimanantes de la victimización primaria, y tan sólo cuando ha habido una especial presión ciudadana se han diseñado protocolos de atención específicos.

Así la atención y subsiguiente atención a las víctimas, puede derivarse, asimismo, de diversos organismos, en muchos casos oficinas pertenecientes al Ministerio Público o a los Cuerpos de seguridad, reciben quejas y denuncias por parte de las víctimas de delitos y se encargan de facilitar conductos de acceso para la protección de tales intereses. No obstante, la atención a las víctimas ha exigido en algunos casos la promulgación de normas internacionales como el Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás Sujetos que intervienen en la Investigación y el Proceso Penal, particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada, que tiene por objeto facilitar la aplicación de medidas de protección que se proporcionarán a las víctimas; testigos y cualquier otra persona que deba ser protegida por encontrarse en situación de riesgo o peligro; como consecuencia de su intervención en la investigación de un delito o en un proceso penal. En el ámbito estatal, se han dictado igualmente normativas específicas al respecto, como ha ocurrido en Colombia, El Salvador, Paraguay Puerto Rico o España, y en éste último caso incluyendo expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado en tales normas (así, la LO 35/1995, regula, por una parte, las ayudas de contenido económico a las víctimas de delitos violentos y, por otra parte, y la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo), esto es, las indemnizaciones económicas que satisfará el Estado en tales supuestos.

La atención institucional o administrativa a las víctimas puede llegar por parte de específicos servicios de carácter gratuito, que posibilitan el acceso de éstas para la exigencia de sus derechos y la protección frente a la victimización secundaria. Se articulan programas específicos de protección de víctimas y testigos en algunos casos (por ejemplo, Perú o Costa Rica) y, en otros, se organizan administrativamente servicios encargados de dispensar atención y apoyo a las víctimas. Así, por ejemplo, tiene lugar en la Argentina con la Oficina de asistencia integral a la víctima del delito de la Procuración general de la nación. Su misión principal es prestar a las víctimas información sobre sus posibilidades de asistencia estatal, asesorar sobre la ayuda que ofrecen organizaciones no gubernamentales, proponer los vínculos jurídicos y administrativos que sean pertinentes para hacer efectiva la atención por parte de organizaciones no gubernamentales a las víctimas de delitos y proporcionar a las víctimas de escasos recursos medios económicos para hacer cesar el proceso de victimización. De igual modo, en Bolivia se creaba recientemente el Servicio Nacional de Atención a Víctimas de Delitos de Violencia que funciona en el Ministerio de Justicia, como un servicio que integra la protección y asistencia de manera integral, con el objetivo de otorgar defensa penal teórica, apoyo social y psicológico de manera gratuita, necesaria para lograr en lo posible la superación del trauma generado por el hecho delictivo. Asimismo, en Costa Rica se refuerza la Oficina de la Atención a la Víctima del Delito del Ministerio Público y se crea el Programa de Protección de Víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal. De igual forma en El Salvador se ha puesto en marcha el Programa de Protección de Víctimas y Testigos, administrado por la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector

Justicia. En España, existen Oficinas de asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, gestionadas por el Ministerio de Justicia. En Guatemala se ha creado, asimismo, el Centro de Atención a la Víctima. En Colombia, es la propia Defensoría del Pueblo la autoridad encargada de asistir y asesorar en el ejercicio de sus derechos a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, cuyos miembros se hayan desmovilizado individual o colectivamente. En Ecuador, es también la Defensoría la encargada de dar acceso al servicio mediante denuncia verbal o por escrito. En Honduras, ejerce esta función asistencial el Comisionado Nacional de Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto en su Ley Orgánica de funcionamiento. En el caso de México, como unidades administrativas, en el ámbito federal, la Secretaría de Seguridad Pública, hasta diciembre de 2009, contaba con un área especializada de atención a víctimas del delito y ocho módulos ubicados en el Distrito Federal. Por su parte, la Procuraduría General de la República cuenta con una Dirección General de Atención a Víctimas del Delito y con dos centros de atención a víctimas en la ciudad de México, así como con 12 oficinas de servicio a víctimas en diferentes estados. En el caso nicaragüense, el Ministerio Público mantiene seis unidades de atención a las víctimas siendo éstas: la Unidad Especializada contra los Delitos de Niñez y Adolescencia; Unidad de Apelación, Casación y Revisión; Unidad Especializada contra los Delitos de la Propiedad Intelectual; Unidad Especializada anticorrupción y contra el crimen organizado; Unidad Especializada contra los Delitos de Violencia de Género y Unidad Especializada contra los Delitos de Atención de Omisión Deliberada de Alimentos. En las seis unidades especializadas se accede de forma personal. En Panamá, el principal organismo que presta tal servicio asistencial a las víctimas, se encuentra el Centro de Atención a las Víctimas, adscrito a la Dirección de Investigación Judicial. Con similar nombre se organiza en Paraguay: Centro de Atención a Víctimas y Testigos, dependiente del Ministerio Público. En Portugal, se trata de los Gabinetes de Apoio à Víctima, organizados a nivel nacional. En Puerto Rico, las oficinas pertenecientes al Programa Especializado de Asistencia a Víctimas del Crimen llevan a cabo tal función asistencial. En último extremo, en Venezuela, se dividen en oficinas públicas y de carácter privado (éstas últimas como fundaciones y asociaciones a favor de la mujer como víctima de violencia), siendo la principal entre las públicas el Ministerio Público y, dependiente del CICPC, la División de Atención a la Violencia contra la Mujer y la Familia donde reciben denuncias en todo lo competente a casos de maltrato a la mujer, niños, niñas y adolescentes. De igual modo, el Instituto Nacional de la Mujer desempeña labores de asistencia y asesoramiento.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 El hecho lacerante, por alarmante y constante, de la violencia desplegada contra las mujeres, las integra en uno de los principales grupos vulnerables en todos los ordenamientos iberoamericanos. Tal violencia «machista», en su expresión física o psicológica, soportada en el ámbito intrafamiliar y procedente, en la mayor parte de las ocasiones, de la pareja sentimental, por tan altos porcentajes mantenidos en el tiempo, constituye uno de los principales objetos de preocupación por parte de los Estados, por el sostenido fracaso de las medidas de acción desplegadas legalmente, por su alta incidencia en todos los ordenamientos, y por el alto número de

situaciones no denunciadas (cifra negra) que engrosan las estadísticas. La intimidación y la amenaza directa de los agresores impiden tales denuncias por parte de las mujeres afectadas. La situación de las mujeres migrantes, cuyo número es creciente, agrava, si cabe, la vulnerabilidad de este colectivo, como usuales víctimas de secuestros y abusos sexuales; y la falta de medios materiales y personales adecuados en la mayor parte de los Estados, permite si no incrementar tales pavorosas estadísticas, sí al menos mantenerlas. Además, la inacción por parte de las autoridades a la hora de investigar, enjuiciar y castigar a los culpables, en muchos casos ha contribuido a crear un clima de impunidad que se ha traducido en una escasa confianza en el sistema de justicia que como únicas medidas utilizaba hasta los últimos años usualmente tan sólo la legislación estrictamente penal.

Tal preocupación social y gubernamental se ha venido así a plasmar en la promulgación, en los últimos años, con números crecientes en las estadísticas de muertes de mujeres (a salvo de las estadísticas nicaragüenses que presentan evolución favorable), de legislaciones específicas para el fomento de la igualdad (con ejemplos incluso de discriminación positiva, apoyada por la Jurisprudencia Constitucional, como ha tenido lugar en España), o para establecer medidas genéricas, preventivas y penales en favor de las mujeres como colectivo vulnerable. Las normas de los diferentes estados presentan, así, un contenido muy similar, haciéndose eco de las prescripciones de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar este tipo de violencia. Así, se han promulgado legislaciones específicas de protección en países como Argentina, que si bien dictaba la Ley 24417/1994 de Protección contra la Violencia Familiar, de las 24 provincias, aún tres no cuentan con una ley de violencia familiar; o Bolivia (Ley 1674 contra la violencia intrafamiliar); o, más recientemente, en Colombia, donde se ha publicado, para reforzar la anterior normativa de 1996, la Ley 1257 de 2008 «por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres»; Costa Rica también dispone de una reciente Ley contra la Violencia Doméstica, actualizada especialmente en este ámbito en 2007 con la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, ley No. 8589 de 25 de abril, que ha sido rebatida en dos artículos esenciales por la Jurisprudencia Constitucional. La normativa ecuatoriana trata de poner freno a una grave estadística: el 70% de las mujeres sufren violencia y promulgaba su Ley Contra la Violencia a la Mujer y a la Familia, para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar. Tales cifras se advierten similares únicamente en México, donde 67% de las mujeres de quince años y más han sufrido violencia comunitaria, familiar, patrimonial, escolar, laboral o de pareja. La ruptura de estereotipos deja pendiente la reforma, en El Salvador, de su Ley Contra la Violencia Intrafamiliar que entró en vigencia en 1996, pero tiene dificultades de aplicación porque aún considera la violencia contra las mujeres como un asunto privado o doméstico. En España no se ha apreciado la pretendida disminución en las cifras de muertes, sino más bien al contrario, aun tras la promulgación de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, si bien se afrontan otros retos, con carácter más específico y para las mujeres inmigrantes, para lo que se ha diseñado el reciente «Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante 2009-2012», aprobado en enero de 2009, que pretende poner en marcha medidas de información; formación; sensibilización; atención adaptada a las circunstancias de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género y medidas estructurales. En Guatemala, reciente, de 2008 es también la Ley

Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer, Decreto No. 22-2008. En Honduras, en 1997 se emitió la Ley Contra la Violencia Doméstica, con el objeto proteger la integridad física, psicológica, patrimonial y sexual de la mujer, contra cualquier forma de violencia por parte de su cónyuge, ex cónyuge, compañero, ex compañero de hogar o cualquier relación afín a una pareja en la que medie, haya mediado o no cohabitación, incluyendo aquellas relacionadas en las que se sostiene o se haya sostenido una relación sentimental. En México en el 2007, se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En Nicaragua, cuyas cifras, en materia de violencia contra la mujer, evolucionan favorablemente, se promulgaba en 2004 la Ley Especial para el Control de Armas y Regulación de las Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, garantiza la seguridad en el tema de violencia familiar y violencia a la mujer pareja. En Panamá, se dictaba la Ley 38/2001, sobre violencia doméstica, cuya eficacia tampoco ha sido la esperada. En Paraguay, existen tres disposiciones al respecto: el Plan Nacional para la prevención y la sanción de la violencia contra la mujer; la ley 1600/00 (art. 9º) y la acordada 454/2006 de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). En el Perú, la legislación al respecto es la Ley N° 26260/1993 de Protección contra la Violencia Familiar, modificada por la Ley N° 27306/2000. En Portugal, aparte de las modificaciones en el Código penal agravando las conductas violentas contra las mujeres, se dictaban recientemente la Ley n° 61/91, de 13 de agosto, de Protección de las mujeres víctimas de la violencia; y la Ley n° 104/2009, de 14 de septiembre, relativa a la Indemnización de las Víctimas de la Violencia Doméstica. Asimismo se han diseñado y promulgado el III Plan Nacional Contra la Violencia Doméstica, de 22 de Junio de 2007; el Decreto ley n.º 2001/2007, de 24 de mayo de exención de tasas para víctimas de violencia doméstica, así como más recientemente la Ley n° 112/2009, de 16 de septiembre, reguladora del régimen jurídico de prevención de la violencia doméstica, y de protección y asistencia a las víctimas. En Venezuela se promulgaba en 2007 la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, estableciendo la garantía que debe proporcionar el Estado para el acceso efectivo, transparente, rápido e imparcial a la administración de justicia cuando se comenten los delitos hacia el género.

Desde el ámbito judicial, gubernamental y administrativo, para el mejor desarrollo de la protección legal necesaria en favor de la mujer, en Argentina se ha creado la Oficina de rescate y acompañamiento, cuya función principal es la prevención e investigación de este tipo de delito, al mismo tiempo que acompaña y brinda asistencia jurídica a las personas damnificadas. De igual modo, se atienden estos casos en Bolivia mediante las Brigadas de Protección a la Familia, de la Policía Nacional. En Ecuador funciona el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM), donde se puede recibir ayuda con servicios legales y penales que brindan asesorías, así como se establecieron las Comisarías de la Mujer y la Familia. En España, existen Unidades de prevención, asistencia y protección a mujeres víctimas de violencia de género (UPAP), integradas en la Comisaría General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. En Honduras, en el ámbito judicial se crearon en algunos departamentos, Juzgados Especiales Contra la Violencia Doméstica, así como el cargo del cargo de Juez/a de Ejecución adscrito al Juzgado Especial Contra la Violencia Doméstica. En México se creaba la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País, que posteriormente, en el 2008, se transformó en la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. En Nicaragua, la Policía Nacional cuenta con 38 delegaciones de la Comisaría de la

Mujer y Niñez a nivel nacional. En Panamá funciona el Observatorio Panameño contra la Violencia de Género, recabando información útil. Paraguay mantiene en este ámbito el Servicio de Apoyo a la Mujer, de la Secretaría de la Mujer y el Servicio de Atención a Víctimas de Violencia Familiar, del Centro de Emergencias Médicas. En el Perú, la Ley N° 28236/2004, creaba Hogares de Refugio Temporal para las Víctimas de Violencia Familiar y recientemente se aprobaba el Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2010-2015, por Decreto Supremo N° 003/2009 del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. También Portugal ha desarrollado tales casas de abrigo u hogares refugio por decreto n° 1 de 2006. En Puerto Rico, la protección se deriva de la Oficina de la Procuradora de las Mujeres como entidad jurídica independiente y separada de cualquier otra agencia o entidad pública. En Venezuela, con la entrada en vigencia en 2007 de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se crearon los Tribunales Especializados en materia de Violencia Contra la Mujer y las Fiscalías especializadas en materia de género.

7.2 En relación con la seguridad y vulnerabilidad de los jóvenes, y ante la problemática específica que afrontan las sociedades que ven su futuro ciudadano comprometido en la desprotección e inseguridad de sus jóvenes, que en algunos casos suponen un gran porcentaje de la población, en los diversos estados se ha pretendido abordar los problemas relacionados con esta franja poblacional con carácter protectorista, pero también para dar respuesta, usualmente incrementando la punición y en menor medida a través de la prevención, a la preocupación de la sociedad por las conductas violentas o delictivas que afectan a los jóvenes, ya sea como víctimas o como autores (conductas consistentes en acoso escolar, tráfico y consumo de drogas, delitos contra la libertad sexual, comportamientos racistas y xenófobos, actividades relacionadas con bandas juveniles, etc.). En todo caso, en un gran número de supuestos relacionados con la violencia donde intervienen jóvenes, la relación de tales conductas con el consumo de tóxicos es indudable (así lo afirman México o Portugal).

Esa doble vertiente de víctimas o victimarios ha supuesto el desarrollo de planes específicos, pues se constata que ha crecido exponencialmente el número de víctimas de delitos violentos pertenecientes a esa franja de edad y en su mayor parte de sexo masculino. Así lo predicen las estadísticas de Argentina, Guatemala, Nicaragua, Puerto Rico, o El Salvador. Por otro lado, la agravación penal de los delitos cometidos sobre víctimas menores de edad tiene lugar, en la mayor parte de los ordenamientos penales, tratándose de delitos contra la libertad sexual.

La Convención de los derechos del niño sirve, en primera instancia, de paraguas normativo constitucional o para impulsar la articulación de legislación específica en países como Argentina o Paraguay. No obstante, se detecta en diversos ordenamientos una corriente estigmatizadora que alude a los jóvenes como categoría que incrementa la inseguridad, en muchos casos por su temprana relación con el consumo de alcohol o estupefacientes (así lo atestiguan Paraguay o México, donde casi el 45% de los delitos son cometidos por jóvenes). Los sistemas de responsabilidad penal (códigos penales) han visto modificados sus preceptos para atender, mediante la respuesta punitiva adelantando en muchos casos la edad penal, el incremento de acciones violentas cometidas por menores de edad. En otros casos, o de manera complementaria, se han promulgado normas específicas sancionadoras a modo de Códigos de niñez o adolescencia (a modo de ej. Paraguay). La imputabilidad aparece predicada por lo general a los dieciséis años de edad, que suele conllevar como

medidas sancionadoras, el internamiento para los supuestos más graves y la libertad asistida o las medidas educativas y reglas de conducta. No obstante, se prevén medidas sancionadoras en algunos estados para edades más tempranas como en Paraguay para los mayores de 14 años o como en el caso de Bolivia, Honduras, Panamá o Venezuela, que prevén sanciones, de carácter socioeducativo y de muy diversa índole, a partir de los doce años.

En algunos estados, con este motivo, se han dictado normativas con carácter integral que recogen cualesquiera circunstancias que afecten a los menores, como así se ha promulgado en Venezuela la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes de 2007; o, también, para desarrollar una específica protección, se han promulgado legislaciones, como en Costa Rica, para prevenir la explotación sexual comercial de los menores y afrontar este problema creciente de los últimos años.

Como instrumentos específicos en materia de seguridad de los jóvenes, en algún Estado como Bolivia, a falta de un sistema de justicia penal juvenil para adolescentes, se articulan los procesos a través de los Juzgados de la niñez y adolescencia. Con el mismo nombre funcionan en Honduras; y dentro de los cuerpos especializados en Colombia existe la Policía de Infancia y Adolescencia, así como funcionarios y servicios judiciales especializados; de igual modo en Costa Rica y Honduras el específico cuerpo se denomina Policía Escolar y de la niñez, mientras que en España surgen en diferentes policías grupos especializados como en el Cuerpo Nacional de Policía los Grupos de Menores. La previsión ecuatoriana en este aspecto ha dado lugar a la Dirección Nacional de la Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes.

Los programas resocializadores para la juventud, donde se aplican, acentúan su actividad en el ámbito educativo y formativo-laboral. Ejemplos de buenas prácticas se advierten en los centros de inserción salvadoreños, si bien lastrados por las dificultades presupuestarias; en los centros de integración juvenil dentro del programa nacional de adicciones mexicano; o en los programas de escuelas seguras de Portugal.

7.3 Con base en los derechos enunciados por la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la protección legal ante la vulneración de derechos que se ejerce sobre los pertenecientes a grupos sociales específicos o a minorías étnicas, ha encontrado respuesta legislativa proteccionista en los diversos estados iberoamericanos. Para tales supuestos, en varios Estados se ha implementado una específica legislación proteccionista de las tradiciones, costumbres y procedimientos propios que se insertan transversalmente en la legislación común. Se han promulgado así, leyes que pretenden regular las medidas de lucha contra la violencia, el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia o cualquier otra manifestación inaceptable de discriminación de las personas.

En algunos Estados miembros de la FIO, donde tales grupos étnicos constituyen amplia mayoría, como es el caso de Bolivia (con más de un 60% de población indígena), o una minoría cualificada como el más de 30% de población en Ecuador, o de Honduras, tal protección se ha plasmado en la propia Constitución (como ocurre en Paraguay o Perú), o un refuerzo específico se ha llevado a cabo con normativas específicas, apoyando las resoluciones internacionales. En otros supuestos, lo usual ha sido y es la exclusión, debida en gran parte a factores socioeconómicos como la pobreza, la discriminación laboral y a la falta de garantía a sus derechos ciudadanos. Resultado de ello puede ser la generación de un sentimiento de inseguridad ciudadana frente al inmigrante, y el peligro de criminalizar esta capa de

población, como se detecta en España, donde en torno al 40% de la población privada de libertad por delito es extranjera y en su mayor parte inmigrante. Ello contrasta con el 12% de condenados extranjeros en Portugal. La expulsión es la otra medida sancionadora común.

La inmigración desprende vulnerabilidad por diversas vías. Una de las más graves, en la actualidad, aun con una gran cifra negra en el número de denuncias, surge en las migraciones irregulares o indocumentadas, cuyos migrantes han sido objeto de Trata de personas o secuestros y ello se ha intentado afrontar recientemente por México, mediante los Grupos Beta de Protección a Migrantes, o por El Salvador mediante el Comité Nacional para la Trata de personas. También se protege expresamente en la Ley de Extranjería y Migración Venezolana.

En muchos de los países, no se señalan estudios específicos (entre las excepciones, Honduras ofrece datos de denuncias al respecto), que constaten la incidencia de tal vulnerabilidad, pero la protección determinada a los grupos indígenas se advierte igualmente entre otros Estados en Colombia, Costa Rica (con una Ley Indígena), o Panamá. Se denuncian así otros grupos especialmente victimizados como pueden ser los extranjeros de menor capacidad económica, como ocurre y se señala por y en Argentina con los inmigrantes bolivianos.

De otra parte, son de destacar la específica normativa costarricense relativa a la protección de las personas mayores (Ley integral para la protección de la persona adulta mayor), o las medidas policiales españolas para proteger del maltrato y otras situaciones específicamente a este específico colectivo, mediante la creación del Programa Policía-Mayor, cuyos ejes esenciales son: análisis de la realidad delincencial, comunicación con las personas mayores para proporcionarles la información adecuada e intensificar la coordinación y colaboración con los organismos públicos y privados.

7.4 Se observa una parsimoniosa evolución en materia de protección de los derechos ciudadanos relativos a la diversidad sexual. Las personas que asumen una diversa opción e identidad sexual o de género, continúan en la actualidad, en muchos Estados, siendo víctimas de exclusión, sufriendo violencia, o son víctimas de trata de personas, discriminación y crímenes derivados del rechazo. Si bien se han promulgado tímidamente algunas normativas específicas, proponentes de tales derechos, la situación y seguridad o amparo específico de los grupos de sexo o género diversos, no se contempla aún en todos los ordenamientos iberoamericanos, apreciándose tan sólo algunas modificaciones legales en diversos Estados. Tal escasa evolución sale a la luz de continuo debido a las crecientes denuncias por discriminación con este motivo, así como por la constancia de número de muertes violentas asociadas a esta innegable y cada vez más visible realidad (en determinados supuestos vinculadas al trabajo sexual), o por medidas de detención y abusos policiales (p. ej., en Argentina), emitidas por las federaciones nacionales, donde están así organizados/as, de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales.

Donde no existe específica protección constitucional al respecto o legislación específica, como sí ocurre el caso de Ecuador o España, la tímida evolución se advierte en la paulatina modificación de los Códigos penales (así, por ejemplo, en España, Honduras, Portugal, o Puerto Rico), introduciendo criterios punitivos frente a actitudes discriminatorias en este sentido. En otros lugares, como Colombia o Venezuela, es la sociedad civil, por medio de ONGs con ese propósito asistencial, las que llevan a cabo tal función. Así, el número de denuncias crece en especial a partir del Informe Anual 2009 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La protección institucional, en otros casos, se

advierde mediante la creación de organismos públicos de protección, como en El Salvador, a través de la puesta en funcionamiento de la Dirección de Diversidad Sexual, para luchar contra la discriminación, promover políticas públicas de integración y atacar la exclusión. De igual modo, en México se crea el CONAPRED con similares funciones.

8. FUENTES EN INTERNET

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

<http://www.cidh.oas.org/basic.esp.htm>

Convención Interamericana de Derechos Humanos

<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas

<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html>

Protocolo a la Convención americana de Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte

<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos5.htm>

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

<http://www.un.org/spanish/law/icc/>

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos económicos, sociales y culturales, «Protocolo de San Salvador»

<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos4.htm>

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas

<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Principiosybuenaspractic.htm>

Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura

<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos3.htm>

Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf>

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas

http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf

Convención internacional contra la toma de rehenes

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1630.pdf>

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América

<http://www.sica.int/busqueda/Centro%20de%20Documentaci%C3%B3n.aspx?IDItem=974&IdCat=10&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>

Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer:

<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurta- dos, Robados, Apropriados y Retenidos Ilícita o Indebidamente

<http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/int/101.331.pdf>

Centro de políticas públicas:

<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/onudh/informes-ddhh.html>

Convención Internacional para la represión de la financiación del terrorismo

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1636.pdf>

III. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS

1. BOLIVIA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones. 2. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En Bolivia, en los últimos años, se han planteado varias propuestas normativas sobre seguridad ciudadana, en las que la Defensoría del Pueblo (DP)¹ ha participado con sus aportes y sugerencias. Entre estas propuestas normativas, se encuentra el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, relativo a la gestión de 2008, aprobado por la Cámara de Senadores, con la propuesta de modificar varios tipos penales, incrementando las penas, y adoptando una posición más cercana al «Derecho Penal de Autor» que al «Derecho Penal de Acto» que es el que rige en Bolivia. También, este Proyecto disponía la modificación en el cómputo de penas cuando concurra la comisión de varios delitos, estableciendo la sumatoria de penas; cuando en Bolivia se aplica la pena más severa, con los agravantes correspondientes. No obstante, esta propuesta no tomaba en cuenta el hacinamiento de los reclusos en las cárceles, y la consiguiente afectación a los derechos de las personas privadas de libertad; por otra parte, proponía modificaciones procesales en cuanto a los requisitos para la detención preventiva, haciéndola aplicable como regla en algunos tipos penales. Sobre el Proyecto, la DP emitió sus críticas y sugerencias, acordó una alianza con organizaciones de la sociedad civil y, finalmente, no fue aprobado.

De otro lado, cabe destacar que la DP y otras organizaciones de la sociedad civil sí apoyaron el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, de la gestión de 2008, de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados. Este Proyecto implementaba mecanismos para mejorar el sistema ya creado de seguridad ciudadana. Pese a esto, el Proyecto tampoco fue tratado en el Parlamento.

En relación al Proyecto de Decreto Supremo, que crea el Consejo Nacional de Lucha contra el Crimen, propuesto por el Ministerio de Justicia en la gestión 2009, y que propone crear un nuevo Consejo Nacional de Lucha contra el Crimen, por encima del ya creado por la Ley N° 2494, le otorga a la DP roles de promoción y diseño de programas de capacitación y promoción de la prevención del delito, así

* *Abreviaturas:* DP = Defensoría del Pueblo de Bolivia.

¹ La Defensoría del Pueblo de Bolivia no trabaja el tema de seguridad ciudadana de forma directa, ni cuenta con una Unidad que se encargue exclusivamente del tema; sin embargo, en el presente capítulo se describen algunas intervenciones en las cuales ha participado la DP.

como de lucha contra el crimen, funciones que no corresponden a la labor constitucional de la Institución; por lo que, dadas estas críticas, también fue dado de baja.

1.2 Es importante destacar que, en el 2002, la DP realizó un *Informe Especial sobre Seguridad Ciudadana en Bolivia*, y una de sus Recomendaciones más importantes fue la creación de un Consejo de Seguridad Ciudadana, capaz de promover el diálogo nacional y establecer un marco democrático, plural y participativo, para desarrollar una política pública sobre el tema. Cabe señalar que el Consejo fue creado durante la gestión del 2003, a través de la Ley N° 2494², del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Asimismo, en este informe, la DP recomendó la creación de un mecanismo de control de las empresas de seguridad privada; las cuales fueron posteriormente reguladas por un Reglamento para Empresas de Seguridad Privada, aprobado mediante Resolución Suprema N° 222544, de 09 de Junio de 2004.

2. FUENTES EN INTERNET

Defensoría del Pueblo de Bolivia
<http://www.defensor.gov.bo/>

² http://www.oopp.gob.bo/documentos/f88e38_ley%202494%20SISTEMA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf

2. COLOMBIA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general. 2. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS: 2.1. Participación en la elaboración de planes; 2.2. Prevención de la inseguridad; 2.3. Formación en cuerpos de seguridad; 2.4. Elaboración de estudios sobre el estado de seguridad ciudadana; 2.5. Elaboración de informes y resoluciones defensoriales sobre el estado de seguridad ciudadana; 2.6. Ejercicio de la magistratura moral. 3. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 4. GARANTÍAS JUDICIALES. 5. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 6. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 6.1. Seguridad de las Mujeres; 6.2. Seguridad de los Jóvenes; 6.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Defensoría del Pueblo (DP) cumple un rol importante en materia de seguridad ciudadana. Así las cosas, por una parte, presta el servicio de defensoría pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 282.4 de la Constitución Política y la Ley 941 de 2005, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública, y por la otra, tramita de oficio o a petición de cualquier persona las solicitudes y quejas vinculadas con la protección inmediata de derechos, a través de la Dirección de Atención y Trámite de Quejas establecida en la Ley 24 de 1992, por la cual se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en el desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia (CP).

En este acápite se destaca la participación de la DP como tercero coadyuvante en la revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 1837, del 11 de agosto de 2002, «por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior»¹. Para tal efecto, es preciso mencionar que la declaratoria se fundamentó en la «impostergable (...) adopción de medidas extraordinarias, transitorias pero eficaces para devolver a los colombianos su seguridad individual y colectiva y para responder al desafío que

¹ *Abreviaturas:* ACNUR = Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; ASDI = Agencia Sueca de Desarrollo Internacional; CD/MAIPD = Comités Departamentales y Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada; CIAT = Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas; CNAPID = Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; CP = Constitución Política de Colombia; CRER = Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos; DIH = Derecho Internacional Humanitario; DP = Defensoría del Pueblo de Colombia; SAT = Sistema de Alertas Tempranas; SNAIPD = Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

¹ http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2002/decreto_1837_2002.html

sin antecedentes les proponen las bandas criminales». En su intervención, el Defensor del Pueblo de la época, consideró que la declaratoria cumplía con los requisitos de forma y de fondo exigidos por la CP y las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH). En cuanto a los hechos alegados, el Defensor señaló que los mismos tenían las características de graves y excepcionales, pues existían amenazas masivas contra las autoridades públicas del orden nacional y regional; se habían perpetrado varios atentados terroristas, con ocasión de la posesión del Presidente el día 7 de agosto de 2002, y los actos de violencia contra la población civil constituían una situación agravada y coyuntural de violencia, en contradicción con los mandatos del DIH. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-802 de 2002, declaró la exequibilidad del citado Decreto, con excepción del artículo 3, por cuanto excluía al decreto declaratorio del estado de excepción del control de constitucionalidad.

2. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

2.1 El Defensor del Pueblo tiene participación como miembro en algunos órganos consultivos del Gobierno Nacional en materia de seguridad ciudadana, como ocurre con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria², el Consejo Nacional de Paz³ y la Comisión Interinstitucional contra las Bandas y Redes Criminales⁴. De otra parte, en algunos órganos actúa en calidad de invitado, tal y como sucede con el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana⁵. La participación del Defensor del Pueblo en este tipo de órganos se limita a la formulación de recomendaciones en materia de derechos humanos y a la adopción de directrices frente al Sistema Nacional de Defensoría Pública.

En el ámbito territorial, los Defensores Regionales igualmente intervienen en consejos municipales o regionales de seguridad, a los cuales asisten en calidad de invitados. Dichas intervenciones tienen como objetivo verificar el respeto de los derechos humanos en las diversas actividades de control sugeridas y/o dispuestas por estos consejos.

2.2 La DP mediante el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) vigila, monitorea, analiza y comunica los riesgos a que puede estar expuesta la población civil por los efectos del conflicto armado interno, y promueve acciones de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas. En los informes se describe la dinámica de la violencia, las fuentes generadoras de amenaza, las personas y poblaciones expuestas a riesgo, se realiza una evaluación del mismo y se recomiendan la adopción de medidas.

El SAT presenta sus informes al Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), el cual se encarga de coordinar la respuesta del Gobierno Nacional a las alarmas sobre violación de derechos. El SAT puede participar de las reuniones del CIAT, pero no tiene derecho a voto. Una vez emitida una alarma temprana por parte del CIAT, se avisa a las autoridades regionales, a la Fuerza Pública y Acción

² Art. 1 de la Ley 888 de 2004.

³ Art. 4 de la Ley 434 de 1998.

⁴ Art. 3 del Decreto 2374 de 2010.

⁵ Art. 15 de la Ley 62 de 1993.

Social, para que éstas adopten las medidas pertinentes, como lo establece el artículo 5 de la Ley 1106 de 2006.

Sin duda, los informes de riesgo que emite el sistema de alertas tempranas de la DP son una herramienta fundamental para la prevención de violaciones a los derechos humanos, incidiendo también en la política pública dirigida a brindar seguridad y bienestar a los ciudadanos. Sus principales actuaciones pueden consultarse en la página Web de la entidad⁶.

Por otra parte, en materia de conceptos, el Defensor del Pueblo emitió, el 16 de septiembre de 2008, un pronunciamiento referente a los cerramientos de vías públicas con fines de protección a través del uso de conos y vallas. La posición del Defensor, luego de ponderar el derecho a la seguridad frente al derecho a la libre locomoción y el derecho colectivo al uso de espacios públicos, concluyó afirmando que únicamente las autoridades de policía competentes (alcaldes locales) podían limitar el acceso a las vías públicas, siempre que con dicha decisión se obtuviese la satisfacción de objetivos de interés general, como la seguridad ciudadana, el orden público o la salud pública.

2.3 Tanto en el nivel central como en las distintas regiones, la DP adelanta procesos de capacitación a los miembros de la Fuerza Pública, con el propósito de inculcar el respeto a los derechos humanos en el desarrollo de las políticas públicas de seguridad. A manera de ilustración, en los últimos años se destacan las siguientes: (i) capacitación, en el año 2009, sobre derechos humanos, límites de la Fuerza Pública en la persecución del delito y DIH, dirigida a miembros de la Fuerza Pública adscritos a la Policía Nacional del Departamento del Valle, a la Policía Metropolitana de Cali, a la Fuerza Aérea (Escuela Marco Fidel Suárez), y a la Escuela de Policía de Tulúa; (ii) capacitación en derechos humanos y DIH, con una intensidad de 6 cursos y 17 seminarios durante los años 2007 a 2009, a miembros de la Fuerza Pública y el DAS, en el Departamento de Nariño; (iii) capacitación, durante los años 2005 a 2009, en la ciudad de Cartagena y en los Municipios de Mahates y María La Baja, sobre DIH y uso racional de la fuerza en casos de captura y manejo de jóvenes adolescentes infractores de la ley penal; (iv) capacitación, en el año 2009, a miembros de la Fuerza Pública en los Municipios de Neiva y Garzón del Departamento del Huila, referente a derechos humanos; (v) capacitación en el presente año a miembros de los Distritos de Policía de Vélez, Barbosa y Socorro del Departamento de Santander, sobre: límites de la Fuerza Pública en la persecución del delito, derechos humanos de los miembros de la Fuerza Pública y protección a las víctimas; y finalmente (vi) capacitación, en el año 2008, a 147 soldados profesionales adscritos al Batallón Bolívar sobre derechos humanos y DIH.

2.4 La Defensoría del Pueblo ha elaborado varios estudios en temas concernientes a la seguridad ciudadana. Entre ellos destaca el estudio referente al análisis de las muertes violentas en el Municipio de Santiago de Cali durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009⁷.

2.5 En cuanto a informes y resoluciones defensoriales, relativos a la seguridad ciudadana, se resaltan los siguientes: (i) Informes sobre el cese de hostilidades

⁶ http://www.defensoria.org.co/red/?_item=11020903&_secc=11&ts=2&hs=1102

⁷ http://www.defensoria.org.co/red/usuarios/prensa/images/pdf/685_1245513529.pdf

prometido por las Autodefensas Unidas de Colombia, como signo de su voluntad de paz para el país, que van del año 2003 al 2005⁸; (ii) Resolución Defensorial No. 23, de julio de 2002, sobre crímenes cometidos contra líderes sindicales⁹; (iii) Resolución Defensorial No. 26, de 9 de octubre de 2002, sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado y de las fumigaciones de los cultivos de coca en el Departamento del Putumayo¹⁰; y por último, la (iv) Resolución Defensorial No. 27, de 12 de mayo de 2003, sobre la Problemática de la Desaparición Forzada en Colombia¹¹.

2.6 De manera permanente, el Defensor del Pueblo ejerce la magistratura moral con la finalidad de llamar la atención sobre la situación de inseguridad que se vive en el país o que afecta a un sector de la población. En muchas ocasiones se exhorta permanentemente a las autoridades para que adopten las medidas correspondientes en el ámbito de sus competencias¹².

3. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

El Defensor del Pueblo, mediante Resolución Defensorial No. 012, de 18 de junio de 2001, propuso la consolidación y fortalecimiento de un cuerpo especializado de la Policía Nacional para la defensa de áreas rurales desprotegidas. En criterio del Defensor, el crecimiento de la violencia sociopolítica en Colombia requería de dicho cuerpo especializado, capaz de contrarrestar los efectos de la inseguridad existente en los distintos escenarios del país. Además, hizo un llamado a la Fiscalía General de la Nación, para que, a través de una Unidad Especial de Derechos Humanos, investigue los sucesos que motivaron este pronunciamiento¹³. Esta Resolución tuvo lugar en un contexto en el que la Fuerza Pública no tenía presencia en un número aproximado de 200 de los 1095 municipios de Colombia, lo cual demostraba que la violencia estaba desbordando la capacidad de acción y reacción de las fuerzas institucionales del Estado, no sólo para enfrentar el reto de los grupos armados al margen de la ley, sino también con miras a reconstruir el tejido social de Colombia.

4. GARANTÍAS JUDICIALES

Como ya se especificó, la DP tiene a su cargo la obligación de proveer la defensa técnica requerida por las personas que incurrir en infracciones a la ley penal, como ente responsable del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Este sistema se presta a aquellas personas que, por sus condiciones económicas o sociales, se encuentran

⁸ http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0203&_secc=02&ts=1

⁹ <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial23.pdf>

¹⁰ <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial26.pdf>

¹¹ <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial27.pdf>

¹² http://www.defensoria.org.co/red/?_item=030103&_secc=03&ts=2&hs=0301

¹³ <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial12.pdf>

en circunstancias de desigualdad manifiesta para proveerse, por sí mismas, la defensa de sus derechos.

En cuanto a las acciones judiciales interpuestas directamente por la DP, o en las que haya participado como tercero coadyuvante, se resaltan los siguientes casos: (i) en calidad de coadyuvante se solicitó mediante acción popular el traslado de un centro penitenciario de la ciudad Santa Marta, en aras de garantizar la seguridad de la comunidad aledaña, pues el mismo estaba ubicado en una zona de tipo residencial; (ii) en calidad de coadyuvante se reclamó, en el trámite de una acción de grupo, el reconocimiento de los perjuicios sufridos como consecuencia de un desalojo violento a un grupo de campesinos en la ciudad de Pasto; (iii) se corrió traslado a la justicia militar y a la justicia ordinaria de varios hechos constitutivos de infracciones al DIH, para que éstos inicien las investigaciones correspondientes; y por último, (iv) se interpusieron diversas acciones de tutela, dirigidas a obtener la protección del derecho a la seguridad personal de defensores de derechos humanos, concejales, alcaldes y personas reinsertadas.

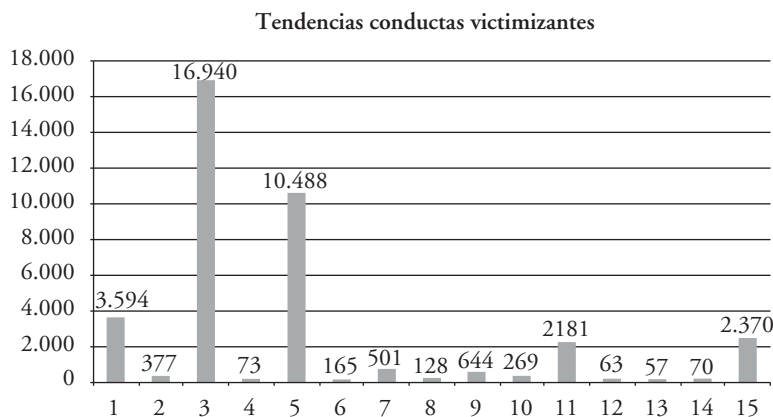
Por otra parte, el Defensor del Pueblo, mediante concepto del 14 de noviembre de 2007, se pronunció acerca de la legalidad y conveniencia de trasladar a personas privadas de la libertad en vuelos de apoyo militar o en vuelos comerciales. Para el Defensor, la regla general, obliga a que las personas privadas de la libertad sean trasladadas entre cárceles, o de un lugar territorial a otro, exclusivamente en camiones o vehículos oficiales acondicionados para tal efecto, salvo autorización en contrario del director del establecimiento carcelario. En desarrollo del principio de colaboración armónica, como último recurso, es admisible que el traslado se haga en aviones militares, siempre que los vehículos se adapten para dicho servicio y cumplan con las respectivas medidas de seguridad. En este orden de ideas, se estima que no es recomendable el traslado en vuelos comerciales, en aquellos casos en los cuales este desplazamiento pueda implicar un riesgo injustificado de inseguridad a los demás usuarios del servicio. Finalmente, se considera que el traslado en aviones militares no debe hacerse al tiempo en que se realiza movimientos de tropas, armas o equipos, o en ejercicio de las funciones constitucionales de la Fuerza Pública.

5. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

La Ley 975 de 2005, como se explicó en el capítulo II, estableció como obligación de la DP la de asistir y asesorar a las víctimas en el ejercicio de sus derechos, como consecuencia del proceso de desmovilización individual o colectiva de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley. Dicha obligación se implementó a través de la Resolución No. 428 de 2007, en la cual se determinó un procedimiento para la orientación y atención a las víctimas a través de una estrategia psicojurídica. En su primera fase, la citada estrategia se implementó a través de la Unidad de Atención Integral a Víctimas de la Defensoría del Pueblo en 12 defensorías regionales¹⁴, a las cuales se adicionaron cuatro en la segunda etapa del

¹⁴ Antioquia, Atlántico, Bolívar, Bogotá, Caquetá, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Sucre.

proyecto¹⁵. Durante este período, la DP realizó talleres psicojurídicos en zonas con alta presencia de víctimas y de difícil acceso, básicamente mediante la divulgación de sus derechos, la promoción de las vías judiciales y administrativas para acceder a la reparación integral y la atención psicológica que se requería. Los avances cuantitativos que se han reportado a partir del año 2006 se evidencian en el gráfico expuesto:



Con recursos del presupuesto nacional y de la cooperación internacional, para el año 2009 se amplió la presencia de los equipos psicojurídicos en 26 regionales del país. Adicionalmente, en el mismo año, en primer lugar, se desarrolló el «Protocolo para el Acopio Documental», el cual busca facilitar la obtención de información para sustentar las pretensiones que se expongan en la etapa procesal del incidente de reparación, y en segundo término, se implementó el «Protocolo de Acompañamiento a las Víctimas en las Audiencias» dirigido a brindar apoyo de contención emocional a quienes participan en los procesos de justicia y paz¹⁶.

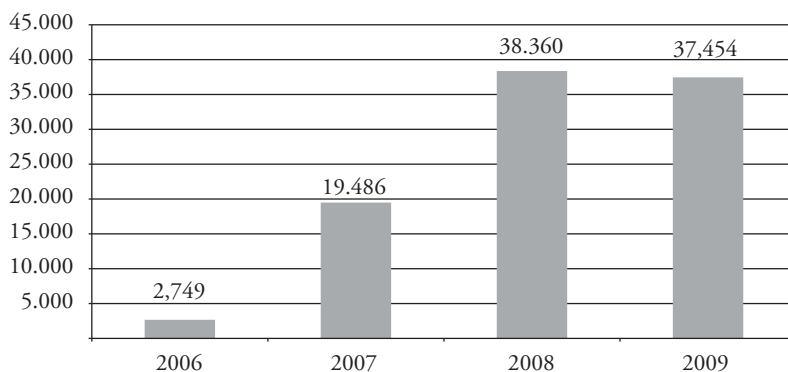
Desde esta perspectiva, la Unidad de Atención Integral a Víctimas asumió el reto de aplicar orientaciones especializadas en temas como: (i) restitución de bienes, a través de la cual se informa a las víctimas las rutas que existen para reclamar el derecho de propiedad sobre su patrimonio; (ii) reparación colectiva, prevista para acompañar a las víctimas en la elaboración del inventario del daño colectivo y las medidas que tiendan a su reparación; (iii) memoria histórica, dirigida a exteriorizar la verdad y a definir las medidas que garanticen la no repetición de los hechos; (iv) desaparición forzada, por medio de la cual se orienta el proceso de búsqueda de personas desaparecidas y se difunden los mecanismos de prevención de dicho delito; (v) reparación administrativa, establecida con el propósito de orientar a las víctimas en los trámites y procedimientos para acceder a esta categoría de indemnización; (vi) protección, prevista para orientar acerca de las rutas, procedimientos y mecanismos que garanticen a las víctimas la vida e integridad y, por supuesto, la participación en el proceso establecido en la Ley de Justicia y Paz. Ahora bien, como

¹⁵ Meta, Santander, Urabá y Magdalena Medio.

¹⁶ http://www.defensoria.org.co/red/?_item=040504&_secc=04&ts=1

consecuencia de la implementación de la estrategia psicojurídica, la Unidad de Atención Integral a Víctimas de la Defensoría del Pueblo ha podido evidenciar, desde el año 2007, la siguiente tendencia sobre conductas victimizantes, en el ámbito de sus competencias:

Total orientaciones estrategia psicojurídica



Nota: 1. Desaparición Forzada. 2. Secuestro. 3. Homicidio. 4. Genocidio. 5. Desplazamiento Forzado. 6. Reclutamiento Forzado. 7. Tortura. 8. Violencia Sexual y Reproductiva. 9. Lesiones personales y tratos inhumanos y degradantes. 10. Extorsión. 11. Reclamaciones relacionadas con bienes. 12. Destrucción de bienes culturales y lugares de culto. 13. Actos de barbarie. 14. Actos de terrorismo. 15. Otras violaciones al DIH

La DP, a través de la Unidad de Atención Integral a Víctimas, continuará en sus esfuerzos para lograr el pleno reconocimiento de sus derechos, incentivando la participación de las víctimas que aún no lo han hecho, mediante la incorporación de enfoques diferenciales y la participación activa de organismos públicos y privados, que tienen injerencia en el proceso de reparación integral.

Por otra parte, la DP a través de la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado, se encuentra adelantando actividades de promoción, divulgación, guarda y protección, de los derechos de las comunidades que se encuentran en riesgo de ser víctimas de este delito, del cruce de fronteras o que ya fueron desplazadas forzosamente¹⁷. La gestión defensorial se ha organizado mediante una estrategia denominada «Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos», establecida en cuatro regiones geográficas: Región Caribe, Región Pacífico, Región Andes y Región Fronteras. Para su implementación, se cuenta con financiación de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI), la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y con recursos del Banco de Proyectos de Inversión Nacional del Presupuesto Nacional. El citado programa consta de cuatro procesos: (i) prevención, protección y atención; (ii)

¹⁷ Es preciso señalar que para atender el problema del desplazamiento forzado se constituyó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), del cual forman parte entidades estatales, no gubernamentales y comunitarias. Tiene una instancia nacional integrada por entidades del Gobierno Nacional y la DP. En el nivel territorial funcionan unos comités departamentales, distritales y municipales.

formación para la participación; (iii) fortalecimiento institucional; y (iv) gestión administrativa¹⁸.

La Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado realiza, ante instancias del orden nacional, trámites y actividades en procura de la defensa de los derechos de las víctimas; entre estas instancias están, por ejemplo, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la Mesa Nacional de Prevención y Protección, la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República. Igualmente, desarrolla actividades de campo, integrando el equipo con defensores regionales, defensores comunitarios, asesores regionales de atención al desplazamiento forzado, defensores comunitarios de fronteras y asesores de formación. Con este apoyo se desarrollan, entre otras, las siguientes actividades: (i) acciones de monitoreo; (ii) acompañamiento, formación y capacitación de comunidades; (iii) participación en comités municipales de atención integral a la población desplazada; (iv) seguimiento y evaluación de las medidas de atención al desplazamiento; (v) proyección de informes locales; (vi) formación y capacitación de funcionarios públicos; (vii) misiones humanitarias; y (viii) seguimiento a las medidas ordenadas o solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

Aun cuando la oficina interna de Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado desarrolla un número considerable de actuaciones, el problema del desplazamiento forzado ha requerido la atención de la DP en su conjunto. En este contexto, el Defensor del Pueblo asiste a las sesiones del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), presenta informes a la Corte Constitucional, cumple los llamados del Congreso de la República, orienta las posiciones institucionales y profiere resoluciones¹⁹ e informes defensoriales sobre el estado de desplazamiento en Colombia²⁰. Los Defensores Regionales participan de los Comités Departamentales y Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada (CD/MAIPD), organizan la atención en la sede²¹, lideran los equipos de terreno en coordinación con el equipo nacional de la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado y orientan la posición institucional en los diferentes espacios regionales y locales. Por su parte, la oficina de Coordinación, junto con las Defensorías Delegadas y Direcciones Nacionales, orientan la atención y operación institucional, así como contribuyen a la fijación de posiciones institucionales, construcción de metodologías, gestión de recursos y sistematización de la información.

Finalmente, las denuncias de amenazas contra la vida, la integridad y la seguridad de víctimas del desplazamiento, son recibidas, tramitadas y presentadas por la DP ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), coordinado por el Ministerio del Interior y de Justicia, para que éste adopte medidas de protección dirigidas a las personas desplazadas y a los líderes amenazados. Igualmente, la DP da seguimiento a las medidas adoptadas por dicho Comité, especialmente en los casos de reubicación temporal.

¹⁸ El primer proceso cuenta con siete áreas, a saber: (i) política pública; (ii) prevención y protección; (iii) restablecimiento; (iv) enfoque diferencial; (v) asesoría y orientación; (vi) fortalecimiento y participación; y (vii) seguimiento y sistematización de la información.

¹⁹ <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial25.pdf>

²⁰ http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0203&_secc=02&ts=1.

²¹ Dicha atención implica: (i) la toma de la declaración; (ii) el agotamiento de vías gubernativas; (iii) la asesoría en la elaboración de derechos de petición; (iv) la interposición de recursos y acciones judiciales; (v) la atención de peticiones y trámite de quejas, entre otras.

6. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

6.1 En cuanto al problema del desplazamiento forzado, la DP a través de la Coordinación de Atención para el Desplazamiento Forzado y la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres, se encuentra realizando un proceso de verificación y seguimiento a las órdenes proferidas en la Sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 092 de 2008, de la Corte Constitucional, referentes a la protección de las mujeres víctimas del citado flagelo. En dichas providencias se destaca la violación permanente de los derechos de la mujer, especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos. Las órdenes proferidas se dirigen a adoptar 13 programas, relacionados con la prevención de la violencia contra la mujer, en el marco del conflicto armado y del desplazamiento forzado, al tiempo que se busca asegurar el acceso, la atención y protección de sus derechos. La DP, en esta materia, se ha concentrado en el monitoreo y seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas, a la vez que ha realizado actividades de acompañamiento, asesoramiento y orientación a las mujeres víctimas y a sus organizaciones.

Como expresiones de este acompañamiento, entre otras, se destacan: (i) el Informe sobre Promoción y Monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de las Mujeres Víctimas del Desplazamiento Forzado con énfasis en Violencias Intrafamiliar y Sexual, publicado en junio de 2008²²; (ii) la denuncia permanente ante el CRER de las mujeres líderes, cuya seguridad se encuentra en riesgo; (iii) la realización de un taller de prevención y protección a mujeres en situación de desplazamiento, realizado en el mes de enero de 2010; como resultado del mismo, la DP se comprometió a emitir un informe de riesgo nacional sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres líderes, y a solicitar una audiencia ante la Corte Constitucional, sobre el estado de cumplimiento del Auto 092 de 2008.

Finalmente, la DP está trabajando en el diseño e implementación de un sistema de servicios de orientación, asesoría legal y asistencia técnica y jurídica a las mujeres víctimas de violencia, conforme se establece en las Leyes 1098 de 2006 y 1257 de 2008, cuyo primer paso fue la realización de una Teleconsulta Nacional con organizaciones de mujeres²³.

6.2 En el caso de la niñez y la adolescencia, la Corte Constitucional, en el mismo proceso de la Sentencia T-025 de 2004 expidió el Auto 251 de 2008, mediante el cual ordenó la adopción de medidas de prevención, protección y atención para niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado. La DP, a través de la Coordinación de Atención para el Desplazamiento Forzado y la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres, ha realizado actividades de promoción, divulgación y seguimiento a las órdenes proferidas, a la vez que ha acompañado, asesorado y orientado a grupos de niños y mujeres madres cabeza de familia, en la exigibilidad de sus derechos. Particularmente, la DP está enfocando su trabajo en el Programa para la Protección Diferencial «Mis Derechos Primero», formulado por el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).

Por otra parte, la DP realizó un proceso de seguimiento a la Resolución No. 1612 de 2005, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Niños y Niñas

²² http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/ninez_08.pdf

²³ http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0301&_secc=03&ts=2&n=1131

afectados por Conflictos Armados y, adicionalmente, adelantó un proceso de formación en derechos humanos para niños, niñas y adolescentes desvinculados de las organizaciones armadas ilegales (Proyecto Escuela de Derechos Humanos, años 2007-2009). Por último, la DP realizó en el año 2001 un Informe sobre los Derechos Humanos de la Niñez en Colombia, en el cual se pueden encontrar algunas referencias en materia de seguridad²⁴.

6.3 En relación con la seguridad de las minorías étnicas, la DP ha enfocado su trabajo en la protección de los pueblos indígenas, las comunidades negras y afrodescendientes y las personas en situación de discapacidad. Las últimas actuaciones se han producido como consecuencia de la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos 004, 005 y 006 de 2009, de la Corte Constitucional, referidos a las víctimas del delito de desplazamiento forzado y a la población en riesgo de sufrir dicho delito.

En este sentido, la actuación defensorial se ha encaminado a la verificación de las órdenes de protección existentes. En el caso de los indígenas, por ejemplo, se dispuso la adopción de planes de salvaguarda frente al riesgo de extinción física y/o cultural de 34 pueblos indígenas, al tiempo que se ordenó el diseño de un plan de garantías para el resto de los pueblos existentes en el país. En relación con las comunidades afrodescendientes y negras, la Corte decretó la adopción de planes de prevención y protección para 84 comunidades en riesgo, afectadas por el desplazamiento forzado. Para el caso de las personas en situación de discapacidad, en el marco de la violencia sociopolítica que afecta a Colombia, se estableció el diseño e implementación de políticas públicas que las protejan, frente a una situación de desplazamiento forzado.

La DP, a través de la Coordinación de Atención para el Desplazamiento Forzado y la Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas, se encuentra realizando actividades de promoción, divulgación y seguimiento a las órdenes de la Corte Constitucional. De igual modo, acompaña, asesora y orienta a estos colectivos, para accionar en las vías judicial y administrativa, a fin de reclamar los derechos de los pueblos indígenas, de las comunidades negras y afrodescendientes, y de los grupos de personas en situación de discapacidad.

Finalmente, el DP también ha expedido informes y resoluciones defensoriales frente a la situación concreta de algunas minorías étnicas, que experimentan problemas de seguridad. Al respecto, se pueden consultar los siguientes informes: (i) Informe Defensorial sobre la Situación de Derechos Humanos de las Comunidades Indígenas del Norte del Cauca²⁵; (ii) Informe sobre la Situación de Derechos Humanos de las Comunidades Indígenas Embera Chamí del Departamento de Caldas²⁶; (iii) Resolución Defensorial No. 13: Violación de los Derechos Humanos de la Comunidad Indígena Emberá Katío del Alto Sinú²⁷; (iv) Resolución Defensorial No. 24: Situación de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Serranía del Perijá²⁸; (v) Resolución Defensorial No. 39: Violación de los Derechos Humanos por siembra de Palma Africana en Territorios Colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó en el Departamento del Chocó²⁹;

²⁴ http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/informe_5.pdf

²⁵ http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/informe_11.pdf

²⁶ http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/informe_100.pdf

²⁷ <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial13.pdf>

²⁸ <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial24.pdf>

²⁹ <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial39.pdf>

(vi) Resolución Defensorial No. 46: Situación Social y Ambiental de la Región del Catatumbo en el Norte de Santander³⁰; (vii) Resolución Defensorial No 51: Derechos Humanos en las Subregiones del Bajo Atrato y del Darién del Departamento del Chocó³¹; y finalmente, (viii) Resolución Defensorial No. 53: Situación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario del Pueblo Indígena Awá del Departamento de Nariño³².

7. FUENTES EN INTERNET

Defensoría del Pueblo de la República de Colombia

<http://www.defensoria.org.co/red/>

Secretaría del Senado de la República de Colombia

<http://www.secretariasenado.gov.co/>

³⁰ <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial46.pdf>

³¹ <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial51.pdf>

³² <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial53.pdf>

3. COSTA RICA*

1. INTRODUCCIÓN. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES: 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo; 2.2. Obligaciones específicas de la Policía; 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS. 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 7.1. Seguridad de las Mujeres; 7.2. Seguridad de los Jóvenes; 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas; 7.4. Seguridad de los grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET

1. INTRODUCCIÓN

La Defensoría de los Habitantes (DHR) inició sus labores el 1 de octubre de 1993. Su función es la de proteger, divulgar y promover los derechos de las y los habitantes, para lo cual vela porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia y al ordenamiento jurídico. Es un órgano contralor de legalidad adscrito al Poder Legislativo, pero desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio.

Para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias, la DRH cuenta con varias Direcciones de defensa de derechos, abocadas a la admisibilidad, tramitación y resolución de las quejas recibidas. Entre tales Direcciones, corresponde a la de Protección Especial investigar todos aquellos asuntos relacionados con actos de discriminación lesivos de la dignidad humana, así como las actuaciones u omisiones de las autoridades policiales y judiciales que redunden en afectaciones a los derechos de las y los habitantes.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 Acerca de la discusión sobre cómo debe el Estado garantizar a las y los habitantes el derecho a la seguridad pública, existen algunas propuestas que consideran necesario incrementar el número de policías en las calles, endurecer y aumentar las penas de prisión, y mejorar la formación policial en temas relativos al control de muchedumbres y en tácticas contra el crimen.

* *Abreviaturas:* ACNUR = Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; DHR = Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica; FLACSO=Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; MSP = Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica; OIM = Organización Internacional para las Migraciones; PNUD=Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

A fin de conocer más sobre la relación existente entre el número de policías y la percepción de inseguridad, la DHR concluyó una investigación, en febrero de 1999, iniciada de oficio, cuyas conclusiones más importantes fueron las siguientes:

- En la sensación de inseguridad de los habitantes confluyen varios factores que tienden a incrementarla: el deterioro en la calidad de vida, las respuestas policiales y judiciales estrictamente represivas, y el alarmismo desproporcionado y prejuicioso que realizan algunos medios de comunicación colectiva.
- Entre la sensación de inseguridad de los habitantes y el número de funcionarios policiales no puede afirmarse que exista una relación directa, es decir, esto significaría que el número de policías no es garantía —necesariamente— de una mayor seguridad para los habitantes; más bien, la satisfacción de la demanda de los habitantes apunta hacia la adecuada organización y distribución de los cuerpos policiales, a la formación y capacitación de los funcionarios policiales.
- En lo que se refiere específicamente a la seguridad que debe garantizar el Estado a los habitantes, contra las acciones delictivas, es indiscutible que la acción policial resulta urgente y necesaria, pero debe ejecutarse siempre dentro del marco de legalidad vigente. Además, la necesidad de más funcionarios policiales debe basarse en el diagnóstico objetivo de las demandas de seguridad de los habitantes —según las características sociales y económicas de las diferentes comunidades— y en la adecuada distribución de los recursos existentes —según las diferentes funciones y atribuciones de cada instancia policial—.

Consecuentemente, se le recomendó al Ministerio de Seguridad Pública¹ (MSP) que, en las iniciativas de reestructuración, aplicara el enfoque integral de Seguridad Humana, para lo cual resultaba necesario que incentivara la participación activa y coordinada de los diferentes sectores sociales, público y privado, en la definición y ejecución de los planes de acción; de manera que se generaran medidas y respuestas más sostenibles y satisfactorias a las necesidades de seguridad de las y los habitantes. Además, que realizara evaluaciones periódicas y de auditoría ciudadana acerca de las acciones que fueran emprendidas, como mecanismo de retroalimentación sobre el cual basar los planes de acción.

Con el convencimiento de que el enfoque de Seguridad Humana orienta el abordaje integral de los problemas que significan un riesgo para el derecho a la seguridad, la Defensoría ha incentivado la conformación de instancias de coordinación interinstitucional, intersectorial e interdisciplinaria, para atender las quejas que presentan grupos de habitantes, organizados ante la inseguridad en sus comunidades. Especialmente, cuando se determina que la situación responde a causas que no pueden ser resueltas únicamente mediante acciones policiales, sino a través de la implementación de mecanismos y estrategias de atención, que posibiliten respuestas integrales a los problemas detectados.

2.2 Las medidas desarrolladas por las autoridades policiales costarricenses ante la demanda de las comunidades de un servicio de seguridad pública, eficaz y eficiente, no han resultado enteramente satisfactorias para las y los habitantes. Prueba de ello son las recurrentes quejas presentadas por diferentes comunidades, algunas de ellas

¹ <http://www.msp.go.cr/>

organizadas incluso en los denominados «Comités de Seguridad Comunitaria», promovidos por el MSP como alternativa contra la delincuencia.

El común denominador de las quejas es la demanda de presencia policial, ya que la gente se siente segura cuando ve policías y patrullas en los barrios. Pero, pese a que la Policía constantemente allana y cierra «bunkers» (lugares de venta y consumo de drogas ilícitas), desarticula bandas de robacarros, realiza operativos en los que le decomisa la droga a los consumidores consuetudinarios y a vendedores detallistas, decomisa algunas armas y detiene a alguien con alguna cuenta pendiente con la Justicia, la realidad es que no cesan los robos, los asaltos, las violaciones sexuales ni los homicidios. La inseguridad persiste al igual que las quejas de los vecinos, que claman por la desatención a sus llamadas de auxilio policial ante la violencia, las amenazas y las agresiones.

La DHR le ha señalado al MSP que debería evaluar la efectividad de esas acciones policiales para garantizar que respondan realmente a las necesidades de vigilancia y protección de la población, en contra de la delincuencia y la violencia. Cabe señalar que, en los últimos cuatro años, se ha venido presentado un incremento importante de las denuncias planteadas por los y las habitantes en contra de la Policía Administrativa, por conductas violatorias a los derechos fundamentales. Este aumento, a criterio de la DHR, está relacionado directamente con el aumento de la percepción de inseguridad de la población, y con la exigencia de acciones policiales más fuertes frente a los riesgos para la seguridad personal y patrimonial.

2.3 El proceso de evolución de la democracia representativa hacia la democracia participativa ha conllevado a que las municipalidades sean concebidas y estructuradas como gobiernos locales, por medio de los cuales las y los habitantes pueden tener un acceso directo y participativo en la definición de las políticas comunales. Desde esta perspectiva, las municipalidades se constituyen en verdaderos entes de desarrollo local, cuya gestión contribuye al mejoramiento, el aseguramiento y la dignificación de las condiciones de calidad de vida de los habitantes de la comunidad. En el marco de este importante proceso de desarrollo institucional surge la Policía Municipal, como cuerpo de vigilancia y seguridad, con carácter esencialmente civil. La labor de la Policía Municipal debe realizarse en coordinación con los otros cuerpos de seguridad del país. Pero, el aspecto por medio del cual se enfatiza su carácter civilista, se desarrolla por medio de la colaboración con instituciones y organizaciones sociales en actividades de seguridad, salud pública, cultura, deporte y ecología. Podría decirse que la Policía Municipal no trabaja «para la comunidad», sino «con la comunidad». Constituye un cuerpo de vigilancia vinculado directamente con los derechos, intereses y necesidades de los habitantes, cuyas acciones deben ser controladas y evaluadas constantemente por parte de los municipios y las comunidades. La DHR ha acompañado y coadyuvado en el proceso de desarrollo y consolidación de la Policía Municipal, en particular de la Policía Municipal de San José, precisamente por el carácter civilista con el que fue concebida. Así, por ejemplo, en 1995 se recomendó la elaboración de un Manual de Procedimientos Policiales. El Manual fue elaborado oportunamente y se convirtió en modelo para las demás policías municipales. A la vez, se impartieron diferentes talleres de capacitación en derechos humanos, legislación y jurisprudencia que contribuyeron a consolidar este cuerpo policial.

De otro lado, la DHR, desde su apertura, ha tenido que mediar entre la Policía Municipal de San José y grupos de vendedores de la calle, debido a sus continuos enfrentamientos. En este sentido, durante el año 2009, se realizó un seguimiento

de varias recomendaciones emitidas a la Municipalidad de San José, con motivo de la reiteración de actos de violencia por parte de la Policía Municipal, en perjuicio de los vendedores ambulantes, en su mayoría migrantes provenientes del extranjero, que laboran en el casco metropolitano de San José. La DHR sostiene que el ejercicio de esta actividad comercial no está tipificada penalmente y que, por el contrario, responde a causas estructurales que niegan a determinados grupos sociales la inserción en el mercado laboral y en la economía formal, reduciendo al comercio informal sus opciones para la obtención de los recursos económicos destinados a la satisfacción de sus necesidades elementales. De esta forma, el incremento de las ventas ambulantes está relacionado a fenómenos sociales más amplios, y su abordaje desde la intervención policial no resulta apropiado, ya que esta intervención incentiva el aumento de la conflictividad social subyacente, por el reforzamiento de las posiciones de las partes en juego.

Del mismo modo, durante el año 2010, se pudo apreciar en los medios de comunicación y en las denuncias presentadas, un desbordamiento en cuanto a las actuaciones del Organismo de Investigación Judicial², caracterizadas por fuertes actos de violencia en contra de los y las habitantes. Dentro de estos, el caso más conocido ha sido el ocurrido el 12 de abril del 2010, cuando con motivo de la detención de un policía de tránsito universitario, que presuntamente había incurrido en un acto de corrupción, se propició una invasión de agentes de ese cuerpo represivo en el campus universitario de la Universidad de Costa Rica, lo que devino en un fuerte enfrentamiento con docentes y estudiantes universitarios, violentándose incluso la autonomía universitaria (II.2 § 2.3). La DHR se encuentra investigando este caso.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

El aumento en la sensación de inseguridad ciudadana no obedece en sí a la falta de planes de seguridad, de hecho las últimas cuatro Administraciones gubernamentales han elaborado planes de seguridad ciudadana; sobre todo, cuando la solución de esta problemática se ha convertido en una promesa electoral. La DHR ha advertido que el foco de las acciones propuestas debe superar los síntomas, para centrarse en la prevención real de las causas de la violencia y el delito. Como lo ha señalado ya la Contraloría General de la República, en la atención de la inseguridad ha faltado una política pública integral, coherente y evaluable en esa materia, planteada en el marco de una política criminal, para poder determinar y orientar las acciones por realizar en el corto, mediano y largo plazo, y para efectuar un adecuado dimensionamiento de los recursos públicos requeridos.

A modo de ejemplo, durante la Administración gubernamental 2006-2010, la política de seguridad ciudadana se orientó a la prevención de la violencia y la promoción de la paz social, ejecutando una serie de acciones orientadas a la persecución policial de los delitos callejeros, y a la elaboración de proyectos de ley proponentes del aumento de las penas de prisión, en procura de disminuir la sensación de inseguridad pública.

² Como cuerpo policial tiene la particularidad, en el Ordenamiento Jurídico costarricense, de ser la policía técnica y auxiliar de la actividad judicial y, como tal, tiene como función propia la actividad represiva frente al delito.

Dado que los sucesos persisten, la actual Administración gubernamental ha optado por realizar una consulta nacional en procura de conocer, de parte de las y los habitantes, cuáles son sus principales problemas y necesidades en materia de seguridad y, en base a estas razones, desarrollar las acciones de seguridad que correspondan. El éxito de esta iniciativa está sujeto a la participación representativa y efectiva de los diferentes sectores que integran la realidad nacional, y a la consensualización de sus intereses en propuestas viables y respetuosas de los derechos humanos.

Por su parte, la DHR ha insistido en la importancia de la formación policial en materia de derechos humanos, para lo que se procura participar en la formación de este personal, realizando talleres sobre temas específicos de la normativa nacional o internacional, relacionada con la correcta actuación policial. En procura de formalizar esta relación, sobre todo ante la reducción del Curso Básico Policial a apenas dos meses en el 2009, la Defensoría firmó con el Ministerio de Seguridad Pública una carta de intenciones, en el marco de la cual se están programando varios talleres de formación a formadores policiales. A fin de planificar los esfuerzos acordados en el 2009, se suscribió una «Carta de Intenciones» entre la DHR y el MSP, en el marco de la cual se están programando varios talleres de capacitación dirigidos al personal policial.

De otro lado, respecto al control de la seguridad privada, la proliferación de este tipo de empresas ha crecido a un ritmo desmesurado, alimentado por incremento de la sensación de inseguridad en la población y por la falta de presencia policial en las comunidades. La DHR, a través de sus informes, ha sostenido que cuando se habla de la seguridad pública, en *stricto sensu*, se está frente a una función propia del Estado, que no puede ser delegada. Esta Institución demuestra su preocupación por las denominadas «alianzas de colaboración», ya que sostiene que no se puede delegar en personas ni entes privados los atributos esenciales de la actividad policial del Estado. Sobre los servicios de seguridad privada, la DHR ha insistido en la necesidad de un adecuado control sobre su organización y funcionamiento. La ausencia de control del funcionamiento de las empresas de seguridad privada se presenta como un riesgo a terceras personas, en tanto se está frente a empresas cuya actividad implica actuaciones que fácilmente pueden invadir las acciones propias de la policía administrativa, sin que existan las garantías que el Ordenamiento Jurídico establece cuando se está frente a la autoridad pública (II.3)

En esta línea, se ha dado seguimiento a unos acuerdos firmados en el 2006 por el MSP con empresas de seguridad privada, seguridad bancaria y algunas empresas comerciales. La DHR realizó una serie de observaciones al proyecto de acuerdo, que fue remitido por ese Ministerio, pero no fueron valoradas por las autoridades previamente a la firma de los acuerdos. No obstante, la Dirección de Servicios de Seguridad Privada informó que los criterios expuestos por la DHR serían incorporados en un protocolo de actuación, que al efecto se iba a elaborar.

La investigación sobre las condiciones laborales en las que trabajan los guardas de seguridad privada le ha posibilitado a la DHR conocer la situación de ilegalidad en la que se encuentran muchas de estas empresas. En consecuencia, la DHR le ha recomendado al MSP ejercer el control y regulación de tales empresas, reforzando los departamentos de Control de Armas y Explosivos, y el de Servicios Privados de Seguridad Privada, para que las inspeccionen y verifiquen sus requisitos de funcionamiento. En este mismo sentido, se ha instado a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Ministerio de Trabajo para que inspeccionen las condiciones que imperan en los diferentes puestos laborales que esas empresas ofrecen a quienes se desempeñan como guardas privados.

De otro lado, la DHR se ha preocupado también por el acceso y la tenencia de armas de fuego en manos de particulares y, sobre todo, de empresas de seguridad privada, ya que la posesión de armas está íntimamente ligada al incremento de las lesiones en actos de violencia familiar e intrafamiliar, así como en actos delictivos. En consecuencia, se han coordinado acciones interinstitucionales e intersectoriales a nivel centroamericano, conducentes a prevenir y disminuir tales actos por medio de regulaciones efectivas y campañas de sensibilización, sobre las consecuencias que produce la tenencia de armas de fuego.

Considerando el impacto que la tenencia de armas tiene sobre el aumento de la violencia y la inseguridad, la DHF monitorea periódicamente un proyecto de Ley, promovido por el Poder Ejecutivo, que se discute en la Asamblea Legislativa en relación con una reforma general a la Ley de Armas, mediante la cual se disminuiría la cantidad de armas en manos de particulares y se reforzarían los controles estatales de armas de fuego.

Se han registrado quejas de grupos organizados de habitantes, de localidades en las que el tráfico y el consumo de drogas son el principal factor generador de problemas, que denuncia la corrupción de funcionarios policiales, que se prestan a encubrir a vendedores de drogas ilícitas. La denuncia de este tipo de hechos implica un riesgo para los denunciantes, que temen por las represalias que puedan tomar los narcotraficantes y los policías, por lo que solicitan la estricta confidencialidad de sus nombres. Debido a que el Departamento de Inspección Policial del Ministerio de Seguridad Pública no cuenta con los recursos logísticos para realizar este tipo de investigaciones, la DHR ha solicitado la intervención del Ministerio Público en la investigación de presuntos actos de corrupción policial por parte de narcotraficantes.

Ahora bien, en los casos de inacción policial, a los que hacíamos referencia en el apartado anterior, ante solicitudes individuales de las y los habitantes, las recomendaciones han sido puntuales y específicas. Sin embargo, en los casos en los que las quejas son presentadas por comunidades o grupos organizados de habitantes, inicialmente la DHR procedía a recomendar al MSP que destinara los recursos humanos y materiales para dar respuesta a las demandas de seguridad; no obstante, el MSP, después de ejecutar algunas medidas suspendía sus acciones, aduciendo escasez de recursos. Posteriormente, el MSP procedió a fortalecer el Programa de Seguridad Comunitaria, procediendo a formar Comités de Seguridad en las comunidades que estuviesen dispuestas a recibir la capacitación requerida. Pese a esto, no todas las situaciones denunciadas han podido ser cubiertas por este Programa; existen zonas geográficas cuyas características sociales y económicas, aunadas a un alto grado de violencia, impiden que las y los habitantes se organicen en Comités de Seguridad. En este tipo de situaciones, la DHR ha promovido la formación de instancias interinstitucionales, con la participación de organizaciones de la sociedad civil. Estas instancias han demostrado ser un mecanismo adecuado para atender situaciones que requieren de respuestas integrales, dado que la problemática de seguridad que se presenta obedece a causas sociales y económicas que no pueden ser resueltas únicamente mediante acciones policiales. Además, han propiciado el desarrollo de mecanismos de coordinación y comunicación interinstitucional, intersectorial e interdisciplinaria, que devienen en el aunamiento de esfuerzos para la consecución de metas concretas, y para la mejora de la utilización de los recursos institucionales con los que se cuenta, para dar respuesta a las distintas necesidades de los habitantes.

En todos los casos en los que la DHR ha encontrado suficientes elementos para presumir la comisión de actuaciones arbitrarias por parte del personal policial, ha recomendado al MSP la apertura de los procedimientos disciplinarios. Con la fina-

lidad de disminuir la dilación administrativa, se ha recomendado al MSP que revise el tiempo de resolución de los expedientes administrativos y que gestione los recursos humanos, materiales y financieros necesarios, para que ese Departamento Disciplinario pueda realizar una labor eficiente.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

La DHR sostiene que el derecho a la seguridad no debe circunscribirse al funcionamiento de los sistemas represivos (policial, judicial y penitenciario), ya que debe extenderse también a todas las manifestaciones del ámbito social, económico, político y cultural. El reconocimiento del derecho a la seguridad implica que la plena satisfacción de las necesidades de seguridad de las personas se garantiza con el fortalecimiento de un Estado Social, que garantice a las y los habitantes un estándar razonable de bienestar en materia de salud, educación, vivienda, ingresos, y esparcimiento. El Estado Social debe propiciar una justa y equitativa distribución de la riqueza y del poder, a través de espacios políticos de decisión y participación directa, y de mecanismos de distribución de ingresos y de la inversión social. En otras palabras, un Estado Social debe garantizar el acceso a las oportunidades que la vida le concede a todo ser humano, por el simple hecho de nacer, de manera que para todas las personas existan las posibilidades de realizar sus sueños personales, y poder vivir en paz, con dignidad y en plenitud.

La DHR, consciente de que el abordaje estrictamente punitivo del delito es insuficiente para diseñar y ejecutar medidas eficaces y sostenibles, puso en marcha, en el 2008, un «Foro sobre Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano», junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Este Foro tiene el propósito de identificar propuestas de acción para abordar la seguridad ciudadana desde la perspectiva del desarrollo humano. En el 2009 se publicaron las propuestas de acción, con la intención de que fueran retomadas por las nuevas autoridades gubernamentales del país. A la fecha, Costa Rica está a la espera de una consulta nacional sobre seguridad ciudadana, decretada por la Presidenta de la República, para cuya realización se cuenta con la colaboración del PNUD.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

En los últimos años, las denuncias presentadas por los y las habitantes ante la DHR, en relación con la Administración de Justicia, han experimentaron un descenso importante, debido a la entrada en funcionamiento de las Contralorías de Servicios, en las oficinas judiciales en el país. No obstante, se ha observado en las denuncias planteadas en el período 2009-2010 una modificación importante en el contenido.

Si bien se reiteran situaciones que han sido objeto de señalamiento por parte de la DHR en informes anteriores³, se ha percibido en la mayor parte de

³ Situaciones como la insuficiencia en la información que se brinda a los y las usuarias de los tribunales de justicia, y la dilación excesiva en la tramitación administrativa de determinadas diligencias.

los expedientes la ausencia de una justicia pronta, situación que demuestra la ausencia en Costa Rica de un órgano responsable de brindar el servicio de asesoría y patrocinio letrado, para aquellas personas que carecen de recursos económicos.

Por ello, desde hace varios años, la DHR ha señalado la necesidad de implementar un sistema de asesoría legal o patrocinio letrado, como garantía para el acceso a la justicia. Esta necesidad ha sido reconocida por la Sala Constitucional, la cual ha extendido la función de la Defensa Pública del Poder Judicial a la materia de familia. Para lograr este objetivo, en el Informe Anual de Labores, presentado a la Asamblea Legislativa en junio de 2010, la DHR hizo un llamado a los y las diputadas para adoptar las medidas legales e institucionales necesarias para la creación de un sistema de asistencia técnica legal gratuito, que garantice efectivamente el acceso a la justicia en condiciones de igualdad para todos y todas las habitantes.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

La DHR considera importante el otorgamiento de una mayor participación y visibilización de la posición de la víctima dentro del proceso penal, en tanto modifica la visión del Derecho Penal, como un derecho centrado en el restablecimiento del orden público a través de la sanción de los sujetos que lo quebrantan, para convertirse en un derecho que atiende a las necesidades y expectativas legítimas de las y los habitantes.

El reconocimiento de los derechos fundamentales, de la persona afectada por la delincuencia dentro del proceso penal, requiere de su afirmación como un sujeto procesal pleno y del establecimiento de mecanismos de apoyo y acompañamiento interinstitucionales, tanto en lo legal, social y psicológico. Estos mecanismos deberán garantizar el derecho de acceso a la justicia, atendiendo a las necesidades específicas, según género, grupo etario, población privada de libertad, etnia, discapacidad, origen, orientación sexual y diversidad cultural. De lo contrario, lejos de fortalecer la posición de la persona que es víctima de un delito, se le utiliza y se le expone a nuevas formas de revictimización en el proceso penal y se favorece, en última instancia, la impunidad de determinadas conductas (II.6).

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

La sociedad está integrada por diversos grupos humanos, pero dependiendo de características biopsicosociales, algunos grupos más que otros, están expuestos a situaciones de vulnerabilidad y riesgo social, sobre todo, cuando sus actividades de la vida diaria convergen en la calle, que es el lugar donde se manifiesta principalmente el miedo al asalto y otras agresiones delictivas, de las que incluso estos sectores vulnerables también son víctimas. Sin embargo, por prejuicios y estereotipos, y por la presunta peligrosidad y por sospechas infundadas, terminan siendo detenidos por la policía, de forma colectiva e indiscriminada, en el afán de mejorar la sensación de seguridad.

En 1997, mediante la investigación denominada «Las redes del orden», la DHR demostró que en la mayoría de los operativos policiales denominados «redadas»⁴, apenas un mínimo porcentaje de las personas detenidas tenían cuentas pendientes con la justicia. El resto, los inocentes, debían someterse a la humillación de ser detenidos, cacheados en público sin razón alguna, y obligados a mantenerse por largas horas en los vehículos policiales, coloquialmente denominados «perreras», y en las celdas policiales. Esta situación se mantenía hasta que a algún jefe de la policía disponía su liberación. Cabe destacar que las «redadas» constituyen un procedimiento ilícito, que no contribuye a resolver el problema de la delincuencia; son apenas meras detenciones colectivas o sucesivas de personas, que se producen de forma injustificada, indiscriminada y contraria a los derechos constitucionales. En Costa Rica, la DHR recibe un número significativo de quejas, de jóvenes y travestis, que son detenidos indiscriminadamente, cada vez que se producen cambios en la Administración gubernamental y en el cargo de Ministro de Seguridad.

7.1 En atención a una queja presentada por un habitante ante la DHR, que omitió referirse a las circunstancias específicas que motivaron la intervención de la policía en su contra, se constató que ésta había actuado en acatamiento de una orden judicial de protección. Ante este tipo de situaciones se le recordó al denunciante que la protección de las mujeres, de los niños y las niñas es un mandato constitucional, por lo que se han emitido varias leyes especiales dirigidas a garantizar su protección, ante situaciones de vulnerabilidad y de violencia. Entre estas leyes destacan la Ley contra la Violencia Doméstica y el Código de la Niñez y la Adolescencia, en las que se estipulan mandatos de acatamiento obligatorio para los funcionarios policiales. Precisamente, cuando la policía ha sido denunciada por no cumplir con su deber, de brindar protección a las mujeres, las niñas o los niños, la DHR le ha recomendado al Ministro de Seguridad Pública que ordene acciones disciplinarias en contra del personal policial.

7.2 La juventud es una de los sectores de la población cuyos derechos y libertades son menos respetados por la policía, debido a la apariencia personal que algunas veces poseen. Como ejemplo de esta situación, se puede hacer referencia a una queja interpuesta, en el año 2001, ante la DHR, por un joven contra la policía, por abuso de autoridad. El joven alegó que mientras se encontraba hablando con un amigo, se presentó la policía y procedió a hacerles una requisa violenta y pública, acusándoles de portar droga; situación que no originó una detención gracias a la intervención de una vecina, quien alegó que ellos no eran las personas que la policía buscaba. Constatados los hechos denunciados, la DHR comunicó al Ministro de Seguridad Pública que el procedimiento empleado por los policías había inobservado los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, del Código de la Niñez y la Adolescencia, y de la Ley de Justicia Penal Juvenil, cometiendo una violación del derecho a la libertad personal de los jóvenes, ya que la policía procedió a registrar a los jóvenes por el simple hecho de notarles nerviosos, ante su presencia. Del mismo modo, señaló la DRH que, en caso se les hubiese encontrado alguna arma o droga, las pruebas halladas habrían sido inválidas, por la irregularidad del procedimiento. En consecuencia, la DRH recomendó al MSP ordenar la apertura

⁴ En Costa Rica se entiende por «redada» a aquella operación policial en la cual se producen detenciones colectivas e indiscriminadas de personas, para ser investigadas.

de los procedimientos disciplinarios correspondientes e impartir un curso de capacitación, en materia de derechos de las personas adolescentes, a los agentes involucrados.

7.3 En relación con la violación de derechos a las personas migrantes, en el año 2004 la DHR abrió una investigación de oficio para determinar si durante un operativo policial realizado, el viernes 30 de enero de ese año, en la localidad conocida como «La Carpio», situada en el distrito La Uruca de San José, se había incurrido en violaciones a los derechos y libertades de las personas. La investigación permitió constatar que el operativo había sido una «redada» inconstitucional, ya que se había hecho de forma masiva, indiscriminada e ilegal. La policía solicitó a las personas sus documentos de identificación, requisó sus pertenencias personales, y las detuvo mientras investigaban su situación migratoria y sus antecedentes judiciales, sin que existiera ningún indicio fehaciente que incriminara a las personas detenidas, por haber cometido algún tipo de delito o falta. Por los mismos hechos, la Sala Constitucional admitió un recurso de amparo, presentado a favor de las personas detenidas, procediendo a condenar al Estado a pagar los daños y perjuicios causados, debido a que no se puede regular el ingreso y permanencia de las personas extranjeras mediante redadas policiales, ya que éstas son declaradas incompatibles con los derechos fundamentales, de acuerdo a la normativa constitucional e internacional. Además, quedó constatado que las redadas policiales forman parte de una estrategia metodológica de intervención, que el MSP aplica sistemáticamente en diferentes localidades del país, y que son consideradas «criminógenas» y violatorias de los derechos fundamentales de las personas que habitan en tales localidades.

De otro lado, la DHR, a través de su participación en la instancia intersectorial denominada «Foro de Población Migrante y Refugiada», y en la cual ha asumido la función de Secretaría Técnica, promovió la elaboración de la actual Ley de Migración y Extranjería, incluyendo en ésta el enfoque de derechos humanos. Asimismo, conjuntamente con el personal local del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y de las autoridades migratorias, trabajó en la elaboración de una propuesta de Política Migratoria Integral, que no ha sido aplicada ni desarrollada hasta el momento, debido al período de cambio en la Administración gubernamental.

7.4 Otro sector de la población, cuyos derechos suelen ser violentados por la policía, es el de las y los trabajadores del sexo, tanto mujeres como travestis, quienes son perseguidos por la dinámica que genera la oferta de servicios sexuales. La DHR sostiene que el acercamiento a la población travesti implica un proceso de establecimiento de condiciones de confianza y respeto, pues constituye un sector sujeto de estigmatizaciones y discriminaciones homofóbicas, que ha sido relegado a la explotación sexual como forma de sobrevivencia. Por otra parte, dado que la inseguridad pública ha alcanzado niveles críticos, que en algunos casos implica a vendedores de droga, explotadores sexuales, proxenetas, asaltantes, mujeres que ejercen la prostitución, personas menores de edad explotadas sexualmente, travestis, clientes, transeúntes y agresores homofóbicos, la DHR recomienda a la Policía a que ejerza una labor preventiva, respetuosa de los derechos de estas personas.

8. FUENTES EN INTERNET

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica

<http://www.dhr.go.cr/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República de Costa Rica

<http://www.inec.go.cr>

Ministerio de Seguridad Pública de de la República de Costa Rica

<http://www.msp.go.cr/>

Sala Constitucional de la República de Costa Rica

<http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/>

Sistema Costarricense de Información Jurídica

<http://www.pgr.go.cr/scij/>

4. ECUADOR*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Indicadores generales. 2. ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN: 2.1. Expedientes de investigación defensorial, pronunciamientos públicos y vigilancia del debido proceso; 2.2. Patrocinio de Garantías Jurisdiccionales. 3. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES: 3.1. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad; 3.2. Monitoreo de casos graves de violaciones de derechos humanos. 4. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 5. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 5.1. Seguridad de las Mujeres; 5.2. Seguridad de los Jóvenes; 5.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas; 5.4. Defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior. 6. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe ha sido elaborado en base a los contenidos del documento de Rendición de Cuentas del Defensor del Pueblo de Ecuador¹. Recoge las acciones planificadas y realizadas en materia de seguridad por la Adjuntía Segunda y las Direcciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y de la Naturaleza.

1.1 La Defensoría del Pueblo (DP), por mandato constitucional, tiene la responsabilidad de tutelar y proteger los derechos humanos de todos los habitantes del Ecuador, así como la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior

Para cumplir con este mandato constitucional, el actual Gobierno (vigente desde julio de 2008) inició un proceso de reestructuración institucional, dando lugar al Plan Estratégico 2010-2014, que articula a los procesos de planificación del conjunto del Estado; a un nuevo modelo de gestión, regulado por el Reglamento Orgánico Funcional²; y al Plan Operativo Anual 2010³, que regula las diversas Direcciones Nacionales.

* *Abreviaturas:* CEDHU = Comisión Ecueménica de Derechos Humanos; CP = Constitución de la República de Ecuador; DP = Defensoría del Pueblo de Ecuador; ONG = Organización No Gubernamental; PRIVA = Fundación para la Rehabilitación Integral de Víctimas de Violencia.

¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR, *Informe Anual, Agosto-2009-Julio de 2010*, Dirección de Comunicación Social, Quito, 2010.

² Incorporado en la Resolución 057-D-DP-2009, de 5 de agosto de 2009.

³ Para el período 2010, la Dirección Nacional de Protección, cuenta con un Plan Operativo Anual, que incorpora los proyectos, acciones, indicadores, responsabilidades, recursos y cronograma que permitirán implementar los programas previstos en el Plan Estratégico 2010–2014. Así, la Dirección Nacional de Protección, con la finalidad de cumplir con los dos programas determinados en

De otro lado, desde el 5 de agosto de 2009 entró en vigencia el Reglamento Orgánico Funcional, en el cual formalmente se instituyen las Direcciones Nacionales de Protección y Promoción de Derechos Humanos y de la Naturaleza; sin embargo, para desarrollar el cierre adecuado del modelo pasado, expresado en la existencia de Comisiones Nacionales temáticas⁴, desde agosto hasta diciembre de 2009 continuó funcionando, dando inicio a un período de transición hacia el citado nuevo modelo. Así, recién a partir del 20 de enero de 2010 se da inicio a la implementación de un nuevo modelo de gestión, en el cual se destaca la naturaleza de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, dirigida a la protección y promoción de éstos; estableciéndose en la estructura defensorial las dos direcciones nacionales ya mencionadas.

La Constitución de la República de Ecuador (CP), en el artículo 215, establece las atribuciones⁵ defensoriales y destaca de manera particular:

1. «El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, habeas corpus, acceso a la información pública, habeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.
2. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.
3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.
4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.»⁶

El nuevo modelo dispone que la Dirección Nacional de Protección tiene competencia para promover la interposición de acciones constitucionales y defensoria-

el Plan Estratégico, implementará seis proyectos durante el 2010, todos íntimamente relacionados y articulados:

PROGRAMA I: SERVICIOS DE ACOGIDA, ADMISIBILIDAD Y DESPACHO ACTIVO AL PÚBLICO.

1. Proyecto «Determinar los lineamientos y directrices de admisibilidad, acogida, despacho al público y el sistema de referencias y contrareferencias de casos»
2. Proyecto «Revisión y cierre de casos de expedientes para archivo pasivo y organización de expedientes de archivos activos»
3. Proyecto «Atención y seguimiento de casos con carácter nacional, apoyo a las delegaciones provinciales y del exterior y elaboración de proyectos de resolución de los recursos de revisión»

PROGRAMA II: PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA, DE LA NATURALEZA Y AMBIENTALES Y DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

4. Proyecto «Sistematización recopilación de lineamientos y estándares en derechos humanos de los grupos de atención prioritaria, DESC y derechos de la naturaleza»
5. Proyecto «Mejoramiento de competencias para la protección de derechos humanos y derechos de la naturaleza»
6. Proyecto «Elaborar, homologar y estandarizar los mecanismos de protección de la DDP, informes temáticos, investigación y pronunciamientos defensoriales y medidas de cumplimiento obligatorio»

⁴ El anterior modelo desarrollaba su trabajo a través de Comisiones Nacionales que abordaban diversos temas, lo que dificultaba un abordaje integral de los casos y situaciones desde la conexidad e interdependencia de los derechos. Podemos destacar las siguientes Comisiones Nacionales: Derechos Individuales y Género, Pueblos Indígenas, Movilidad Humana, Procedimientos Defensoriales y Acciones Constitucionales, entre otras.

⁵ La CP faculta también a la DP para presentar proyectos de ley, conforme lo dispone el art. 134.4 CP.

⁶ La información sobre esta atribución será tratada con mayor profundidad en el acápite desarrollado por la Adjunta Segunda

les, para tutelar los derechos humanos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos; la defensa de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, y de los derechos de la naturaleza. Para tal efecto, cuenta con tres Coordinaciones Nacionales⁷: de Protección Prioritaria⁸; de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹; y de Derechos de la Naturaleza. Asimismo, esta Dirección Nacional cuenta con dos delegaciones en el exterior, una en los EEUU de Norteamérica, con sede en Houston (Texas), cercana a los centros de detención del sur de los EEUU, y otra en Italia, en la ciudad de Roma, que trabaja en estrecha coordinación con el Servicio Diplomático y consular ecuatoriano en Italia. Este esfuerzo se complementa con la presencia de 24 delegaciones provinciales y 9 delegaciones cantonales. Adicionalmente, la Dirección Nacional de Protección tiene la facultad de:

- Emitir pronunciamientos defensoriales;
- Monitorear el trabajo de los equipos de protección provinciales, regionales y en el exterior, en coordinación con la Adjuntía Segunda;
- Preparar proyectos de resolución sobre recursos de revisión de resoluciones de las delegaciones provinciales; y enviarlos a la Dirección Nacional Jurídica para la firma del Defensor del Pueblo
- Recomendar al Defensor del Pueblo la adopción de medidas de cumplimiento obligatorio, informes temáticos y acciones constitucionales,
- Recomendar la suscripción de contratos, convenios y demás instrumentos relativos al área de protección; y,
- Coordinar acciones con instituciones públicas y organizaciones de derechos humanos¹⁰.

En relación al estado de ratificación de normas internacionales sobre seguridad ciudadana, la DP participó activamente en el proceso que llevó al Estado a la ratificación del Protocolo Facultativo contra la Tortura, realizado junto con la ONG PRIVA; lo cual supuso la organización de un proceso de concienciación pública y de recolección de firmas de apoyo a la ratificación, que fueron presentadas al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. El Protocolo Facultativo fue ratificado el 28 de octubre de 2010¹¹; y la DP junto a PRIVA realizaron la publicación del *Manual sobre Visitas a Lugares de Privación de la Libertad*.¹²

Por otra parte, la DP en su calidad de entidad de control autónomo, no participa de forma directa en la elaboración de informes de país en materia de derechos humanos, rol que en cambio sí le corresponde al Ejecutivo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores; sin embargo, existe la tradición de que, por pedido de este Ministerio y de las entidades temáticas a las que corresponde elaborar dichos infor-

⁷ El trabajo de la Dirección Nacional de Protección y sus coordinaciones se desarrolla en un ejercicio permanente de integración de sus equipos para la discusión, sistematización, elaboración de estándares, informes, propuestas de acción frente a los casos y situaciones, así como el mejoramiento del talento humano; siempre articulado a las diversas unidades de la Defensoría

⁸ Cuestiones de género, generacionales, colectivas y étnicas, personas en movilidad u otros grupos que requieran atención, o sean víctimas de otras formas de exclusión y vulneración de derechos, por sus condiciones específicas.

⁹ Denominados «Derechos del Buen Vivir» en la CP.

¹⁰ Vid. art. 33 de la Resolución No. 057-D-DP-2009, de 5 de agosto del 2009, Reglamento Orgánico Funcional de la Defensoría del Pueblo.

¹¹ En: <http://cedhu.org/>

¹² DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR, *Manual sobre Visitas a Lugares de Privación de la Libertad*, Quito. En: www.defensordelpueblo.gov.ec

mes, la DP participa entregando información coadyuvante o realizando comentarios a los contenidos. En la presente Administración, la DP ha sido invitada por el Consejo de Derechos Humanos para presentar sus observaciones a los diferentes informes que presenta el Estado; habiendo dado su opinión respecto al Informe sobre el Derecho de Salud y en relación al Informe sobre la situación de la población afrodescendiente en Ecuador. En otros ámbitos, la DP ha participado en los siguientes temas:

- Observaciones de la DP al Informe Oficial relativo al cumplimiento de la Convención Internacional de Trabajadores Migratorios (marzo de 2010).
- Elaboración del Informe Defensorial sobre Trata de Personas, Impunidad y Derechos Humanos (marzo de 2010).
- Reunión con la Relatora Especial sobre Nuevas Formas de Esclavitud.
- Reunión con el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales.

1.2 Desde agosto de 2009 hasta el 19 de enero de 2010, tiempo en el cual funcionaban las Comisiones Nacionales temáticas¹³, se atendieron un total de 153 causas¹⁴. En el período que corre desde el 20 de enero hasta fines de junio de 2010, bajo la Dirección Nacional de Protección, se atendieron un total de 156 causas¹⁵ (garantías jurisdiccionales¹⁶, expedientes defensoriales y vigilancia del debido proceso¹⁷, nuevas atribuciones defensoriales¹⁸, recursos de revisión¹⁹ y gestiones a favor de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior²⁰), siendo el total de causas atendidas en todo el período anual de 309 casos²¹.

2. ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN

2.2 Históricamente la DP desarrolló su mandato a través de la tramitación de quejas (actualmente casos y situaciones)²² correspondientes a eventuales vulneraciones y afectaciones a los derechos humanos, dedicándose también en la actualidad a atender a proteger los derechos de la naturaleza. Para el efecto, se abren expedientes de investigación que pueden concluir en pronunciamientos defensoriales, en el patrocinio de garantías jurisdiccionales, en la emisión de medidas de cumplimien-

¹³ Comisión Nacional de Derechos Individuales y Género, Comisión Nacional de Movilidad Humana, y Comisión Nacional de Pueblos Indígenas.

¹⁴ Datos que arroja el sistema «El Defensor»

¹⁵ Datos cruzados entre el sistema «El Defensor» y el registro personificado de Excel que maneja la Dirección de Protección, con cada Coordinación Nacional y con cada funcionario y funcionaria.

¹⁶ 10 casos

¹⁷ 77 casos

¹⁸ 8 casos

¹⁹ 26 casos

²⁰ 35 casos

²¹ La Coordinación de Protección Prioritaria reporta en el semestre la atención de 49 casos; la Coordinación de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 21 casos; la Coordinación de Derechos de la Naturaleza, 25 casos; y la Dirección Nacional, directamente y con el apoyo de una abogada, un total de 61 casos (35 de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior)

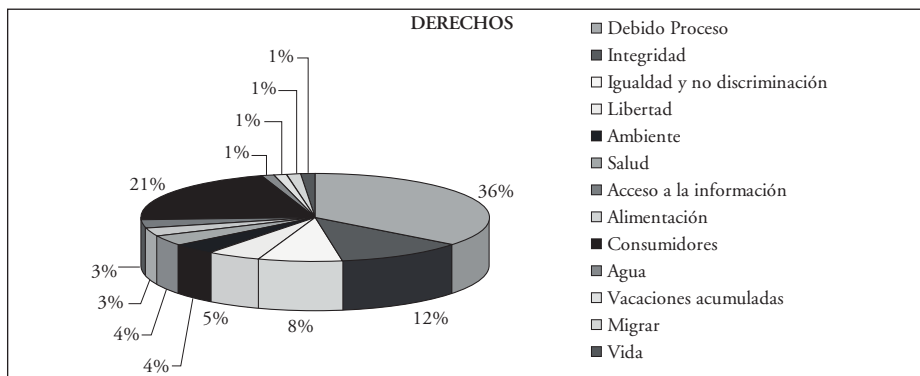
²² En el proyecto de nueva Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, que se encuentra en elaboración, se ha propuesto la modificación de la nomenclatura de los trámites, que antes tenían el nombre genérico de «queja». En la propuesta actual se llamarán «casos» a las peticiones de vulneraciones de derechos individuales, en tanto que se denominará «situaciones» a las vulneraciones que violen derechos de un grupo de personas.

to obligatorio, en la vigilancia del debido proceso, o, en su archivo, si la causa no justifica razonable y legítimamente la afectación o vulneración de un derecho.

El período de transición que aún vive la DP arroja algunas conclusiones sobre el manejo de los expedientes según el modelo anterior, en relación al nuevo modelo de gestión, de protección y promoción que se promueve en la actual Administración. Un primer elemento central es de orden conceptual y de enfoque de derechos humanos, puesto que se evidencia que hay una inmensa cantidad de causas procesadas en años pasados e incluso en el presente, que no constituyen ni afectación ni vulneración a los derechos humanos, por ser conflictos de orden particular o cuya competencia recae en otro ámbito institucional; así por ejemplo, se han atendido casos relativos a linderos, a deudas u obligaciones provenientes de contratos entre particulares; a la restitución internacional de menores, donde la autoridad central es el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, entre otros. Frente a esa situación, la DP ha iniciado un proceso de formación en materia de derechos humanos y derechos de la naturaleza, y también sobre los mecanismos y herramientas para su protección a nivel nacional, dirigido fundamentalmente a clarificar el rol de la DP. En materia de protección de derechos humanos y de la naturaleza, se ha pretendido generar criterios para que a nivel nacional se ubique con mayor precisión aquellas causas que deben ser admitidas como tales, promoviendo mecanismos de referencia y contra referencia, en aquellos casos que deben tomar otra vía jurídica o institucional.

La Dirección Nacional de Protección, en su reciente proceso de implementación, destaca la necesidad de tratar las causas que llegan a la DP desde una óptica de derechos humanos, mediante la cual se debe observar si la petición expresa la afectación o vulneración de un derecho constitucional; si frente a éstas hay responsabilidad del Estado por acción o por omisión; o si los responsables son particulares y actúan con autorización estatal, o prestan servicios de interés social o público; si existe una limitación legítima al derecho, sea por suspensión o restricción del mismo; y finalmente, si la eventual violación genera obligaciones internacionales, entre otras, la de reparar el daño ocasionado.

El proceso de transición que vive la DP es complejo y ciertamente difícil, pues la protección de derechos humanos bajo un enfoque diferente no depende exclusivamente de la formación y educación en la materia, y por lo tanto, del mejoramiento de competencias, sino de la transformación de prácticas y actitudes, que reflejan un tratamiento estanco de los derechos y una mirada parcial y limitada. A esto respondían las Comisiones Nacionales temáticas que, desde su extrema especificidad, no establecían nexos conductores y un acercamiento, desde la conexidad e interdependencia de los derechos humanos y los derechos de la naturaleza. Por otra parte, se constata que de enero a junio de 2010 el principal derecho demandado ante la DP es el derecho al debido proceso legal, requerido en un 36%; a continuación están los derechos de los consumidores y usuarios, con el 21%; el derecho a la integridad personal, con el 12%; el derecho a la igualdad formal y material y a la no discriminación; con un 8%; y finalmente, el derecho a la libertad, con el 5%. Igualmente, se revela que más del 50% de expedientes se encuentran en trámite; un 25% ya cuenta con un pronunciamiento de la Dirección de Protección, mediante resoluciones, recomendaciones, observaciones o informes motivados; y un 17% están ya archivados, porque ha concluido la vigilancia del debido proceso o los casos han sido abandonados (se realiza un importante esfuerzo por cerrar los procesos que se han mantenido como abiertos); y finalmente, se reporta un 8% de casos que son declarados inadmitidos, por no ser de competencia de la DP, siéndolas inadmisiones motivadas y notificadas a los peticionarios.

Gráfico N° 1: Porcentaje de derechos demandados ante la Defensoría del Pueblo

Nota: Los órganos demandados principalmente son la Administración de Justicia y los órganos de la Función Ejecutiva.

2.3 Esta atribución constitucional está prevista en la CP de 1998, así como en la actual; sin embargo, el modelo de protección pasado, que va de agosto a diciembre de 2009, no reporta saldos positivos respecto a la interposición de estas garantías, con excepción de las dos acciones interpuestas por la Comisión Nacional de Movilidad Humana, instituida como tal en noviembre de 2008, la cual reporta dos acciones protección: la primera, dirigida a garantizar el derecho de acceso a servicios financieros por parte de la población refugiada²³, y la segunda, orientada a garantizar el licenciamiento profesional de nacionales de la región andina.

3. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

3.1 La DP interactúa con diversas instituciones del Estado para el cumplimiento de función protectora y promotora de los derechos humanos, como son: el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, la Fiscalía, el Consejo de Rehabilitación Social, y otras entidades con las que se comparten actividades. De otro lado, la DP tiene la potestad de participar en las sesiones del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.

Cuadro N° 1

Informe sobre la participación en el consejo nacional de rehabilitación social	
Febrero	1
Marzo	7
Abril	2
Junio	1
Total	10

²³ Vid. Resolución favorable del Juicio No. 2009-2653, del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, de noviembre de 2009.

Derivada de la participación en el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, y en virtud de la atribución conferida por el artículo 8, literal i) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, la DP se encuentra actualmente monitoreando las visitas a los centros de privación de libertad. En este sentido, son Centros de Privación de Libertad no solo aquellos que están comprendidos dentro del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, sino también cualquier tipo de lugar en que se prive de la libertad a una persona contra su voluntad, como son los centros para el tratamiento de adicciones o cuarteles policiales o militares.

Cuadro N° 2: Visitas a los Centros de Privación de Libertad (Agosto-Diciembre 2009)

	Provincia	2009
1	Azuay	0
2	Bolívar	4
3	Cañar	2
4	Carchi	0
5	Chimborazo	0
6	Cotopaxi	0
7	El Oro	0
8	Esmeraldas	0
9	Francisco de Orellana	0
10	Galápagos	0
11	Guayas	0
12	Imbabura	3
13	Loja	14
14	Los Ríos	0
15	Manabí	0
16	Morona Santiago	2
17	Napo	0
18	Pastaza	0
19	Pichincha	0
20	Santa Elena	0
21	Santo Domingo	0
22	Sucumbiós	0
23	Tungurahua	0
24	Zamora Chinchipe	0
	TOTAL	25

Cuadro N° 3: Visitas a los Centros de Privación de Libertad (Enero-Julio 2010)

	Provincia	2010
1	Azuay	0
2	Bolívar	0
3	Cañar	1
4	Carchi	1
5	Chimborazo	2
6	Cotopaxi	1
7	El Oro	1
8	Esmeraldas	1
9	Francisco de Orellana	0
10	Galápagos	2
11	Guayas	1
12	Imbabura	6
13	Loja	37
14	Los Ríos	1
15	Manabí	0
16	Morona Santiago	3
17	Napo	1
18	Pastaza	3
19	Pichincha	1
20	Santa Elena	0
21	Santo Domingo	1
22	Sucumbiós	1
23	Tungurahua	0
24	Zamora Chinchipe	0
	TOTAL	64

En el año 2010 se da un incremento en las visitas realizadas por las Delegaciones Provinciales de la DP a los centros de privación de libertad. Tras cada visita realizada se elabora un informe con recomendaciones o, en su caso, de seguimiento.

3.2 Mediante memorando circular N° 271-DP-AS-2010 se dispuso a los Delegados Provinciales de la DP que reporten la existencia de casos graves de violaciones a los derechos humanos, especialmente relativos a casos sobre torturas, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, atentados contra la integridad personal de personas privadas de libertad y criminalización de la protesta social. En este sentido, con ocasión de la visita del Relator Especial de Naciones Unidas Sobre Ejecuciones Extrajudiciales se le hizo entrega de la información que sobre este tema posee la DP.

Cuadro N° 4: Casos de Presuntas Ejecuciones Extrajudiciales investigados por la Defensoría del Pueblo

	Provincia	2009
1	Azuay	1
2	Bolívar	0
3	Cañar	0
4	Carchi	0
5	Chimborazo	1
6	Cotopaxi	2
7	El Oro	0
8	Esmeraldas	5
9	Francisco de Orellana	0
10	Galápagos	
11	Guayas	3
12	Imbabura	1
13	Loja	1
14	Los Ríos	2
15	Manabí	1
16	Morona Santiago	
17	Napo	0
18	Pastaza	1
19	Pichincha	4
20	Santa Elena	
21	Santo Domingo	2
22	Sucumbiós	9
23	Tungurahua	0
24	Zamora Chinchipe	0
	TOTAL	33

Cuadro N° 5: Presuntos Responsables de Ejecuciones Extrajudiciales

Presuntos responsables (nombres y entidad a la que pertenece)	
Policía nacional	15
Ejército	8
Armada	0
Fuerza aérea	0
Guardias privados	0
Ejército colombiano	1
No identificados	6
Guías penitenciarios	1
Otros	2
Total	33

Cuadro N° 6: Casos de Presuntas Torturas

Casos de Presuntas Torturas investigados por la Defensoría del Pueblo		
	Provincia	N°
1	Azuay	0
2	Bolívar	0
3	Cañar	0
4	Carchi	0
5	Chimborazo	5
6	Cotopaxi	4
7	El Oro	0
8	Esmeraldas	0
9	Francisco de Orellana	0
10	Galápagos	
11	Guayas	1
12	Imbabura	0
13	Loja	1
14	Los Ríos	1
15	Manabí	0
16	Morona Santiago	0
17	Napo	1
18	Pastaza	2
19	Pichincha	11
20	Santa Elena	3
21	Santo Domingo	4
22	Sucumbiós	8
23	Tungurahua	0
24	Zamora Chinchipe	8
	TOTAL	49

Actualmente la DP, a través de la Adjuntía Segunda, está trabajando en el diseño de un instructivo para los defensores que actúan en los procedimientos de investigación de violaciones graves de derechos humanos, en los que pudiera existir riesgo para su integridad física.

En la actualidad, la Policía Nacional se encuentra actualizando los conocimientos del grupo de instructores de derechos humanos de dicha institución, quienes a su vez son los difusores, a nivel nacional, de los conocimientos adquiridos en este proceso de capacitación.

En el marco de este proceso, en el mes de enero de 2010, el Jefe del Departamento de Derechos Humanos de la Dirección Nacional de Educación, de la Policía Nacional, solicitó a la Dirección Nacional de Promoción de Derechos Humanos y

de la Naturaleza, la impartición de los temas: «El Rol de la Defensoría del Pueblo en la Protección y Promoción de los Derechos Humanos y de la Naturaleza» y «Plan de vida y Derechos Humanos de los/as Policías», a través de talleres planificados, realizados en los meses de febrero y marzo de 2010. En consecuencia, se llevaron a cabo, el 8 de febrero y el 10 de marzo de 2010, dos talleres piloto de capacitación sobre «El Rol de la Defensoría del Pueblo en la Protección y Promoción de los Derechos Humanos y de la Naturaleza».

Por su parte, el Director General de Recursos Humanos del Ejército Ecuatoriano, mediante Oficio N° 010062-DH-DIH, de fecha 12 de julio de 2010, solicitó la participación de facilitadores de la DP para la impartición de los temas «El Rol de la Defensoría del Pueblo» y «Mecanismos de Protección», en el I Curso de Derechos Humanos, organizado por la Fuerza Terrestre y dirigido a oficiales de las unidades militares de todo el país. Cabe señalar que la actividad contempló dos conferencias: «El Rol de la Defensoría del Pueblo»²⁴ y «Mecanismos de Protección»²⁵, realizadas el jueves 19 de agosto de 2010 en la Escuela Militar Eloy Alfaro, con la participación de 72 oficiales pertenecientes a las unidades de la Fuerza Terrestre a nivel nacional.

4. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS.

En el mes de marzo de 2010 se realizaron las «Jornadas Sobre Desplazamiento Interno», que tuvieron como finalidad compartir la información del estudio exploratorio sobre desplazamiento forzado en Ecuador, para propiciar aportes desde las organizaciones participantes y acuerdos básicos para acciones conjuntas futuras. Con tal propósito, en coordinación con el Taller Ikal Yuyarina²⁶ se realizaron 4 eventos, que se llevaron a cabo en las ciudades de Zamora, Portoviejo, Riobamba y Quito, el 11, 18, 25 y 26 de marzo, respectivamente.

En coordinación con la Fundación Asylum Access Ecuador²⁷, en el marco del convenio de cooperación interinstitucional entre la DP y dicha Fundación, se llevaron a cabo dos talleres entre los meses de abril y mayo, dirigidos a los asesores legales comunitarios de la Red de Refugiados y Delegados Provinciales de la DP, con el propósito de enriquecer la relación entre los Asesores Legales Comunitarios y los diferentes Delegados de la DP de las provincias²⁸, donde Asylum Access Ecuador está implementando el programa de asesoría legal para personas en situación de refugio.

De otro lado, la DP también elaboró el *Informe Temático sobre Trata de Personas, Administración de Justicia, Impunidad y Derechos Humanos*. Este documento establece la existencia de un nivel de impunidad normativa y otro de impunidad fáctica. En el primer caso, que determina que el fraccionamiento del tipo penal de la

²⁴ Tema facilitado por Pablo Romero, funcionario de la Coordinación Nacional de Educación y Promoción, de la Dirección Nacional de Promoción de Derechos Humanos y de la Naturaleza.

²⁵ Tema facilitado por Francisco Bonilla Soria, Director Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales.

²⁶ Es una agrupación de personas que constituye un espacio de reflexión y debate en torno a la promoción y protección de los derechos humanos.

²⁷ ONG internacional que trabaja en el campo de los derechos de las personas refugiadas.

²⁸ Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Tungurahua, Manabí, Santo Domingo, Pichincha.

trata de personas conlleva un tratamiento diferente para la trata con fines de explotación sexual de las otras formas de explotación, se concluye que el sistema de protección de víctimas es insuficiente, además que las condiciona a participar en los procesos penales. Adicionalmente, se manifiesta que los factores estructurales de carácter cultural son determinantes en el mantenimiento de la impunidad de este delito. Por lo expuesto, en el documento se realizan varias recomendaciones que van desde la adecuación normativa a los estándares del Protocolo de Palermo, hasta la implementación de políticas tendientes a modificar los factores estructurales que sostienen la explotación de las personas.

En el marco de la celebración del «Día Internacional en Apoyo a las Víctimas de Tortura», se realizó una «Campaña Nacional para la Difusión y Promoción del Respeto de los Derechos de las Personas Víctimas de Tortura». Esta actividad contó con el apoyo financiero de la Fundación para la Rehabilitación Integral de Víctimas de Violencia (PRIVA), que trabajó en coordinación con la Dirección Nacional de Comunicación, para la elaboración del material comunicacional de la Campaña.

5. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

5.1 En la actualidad se encuentran en proceso de ejecución algunos informes temáticos sobre violencia de género y administración de justicia.

5.2 La DP ha participado en la «Campaña de Regulación del Acceso de la Niñez y Adolescencia a los Centros de Diversión», como parte de la Comisión de Formación y Capacitación de ésta, integrada por el CONSEP, la DP, el DINAPEN, el Foro de la Niñez, los Consejos Consultivos, el MIES-INFA, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Deportes, con el fin de diseñar participativamente las actividades de formación que permitan sensibilizar sobre la temática y posibilitar la búsqueda de soluciones a largo plazo.

En el marco de esta Campaña, una de las primeras acciones en las que participó la DP fueron las «Jornadas de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas en las/os Niñas/os y Adolescentes»; estas jornadas fueron organizadas por el CONSEP a nivel nacional; para el efecto, se envió a las Delegaciones Provinciales de la DP la propuesta de la Comisión de Formación, para que desarrollen actividades de capacitación con niñas/os y adolescentes, adultos y comunicadores.

De otro lado, la DP organizó algunos eventos conmemorativos, con ocasión del «Día de la Niñez y Adolescencia», celebrado el 01 de Junio. Asimismo, la Dirección Nacional de Comunicación y la Dirección Nacional de Promoción de Derechos Humanos y de la Naturaleza, de la DP, se encargaron de la elaboración de un díptico sobre derechos de los niños, niñas y adolescentes.

5.3 En el período comprendido entre enero a junio de 2010, con la implementación del nuevo modelo de gestión, se han patrocinado 10 acciones vinculadas a las garantías jurisdiccionales, en aplicación de la normativa dispuesta en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y de Control Constitucional. Así, se ha requerido medidas cautelares a la Administración de justicia en 4 causas de trascendencia nacional, vinculadas a los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento

voluntario²⁹; a la integridad del pueblo Sarayacu y de la asociación Kutucahi³⁰; a la protección de derechos humanos de defensoras de víctimas de trata³¹; y a la protección de las personas con adicciones, maltratadas en los centros para farmacodependientes³².

Por otra parte, se han presentado tres escritos de *amicus curiae*³³ en el marco de dos acciones de hábeas corpus presentadas por la detención arbitraria de inmigrantes y refugiados³⁴ en Quito, Guayaquil y en otras partes del territorio nacional, por la Policía Nacional, en aplicación del Plan de Operaciones Identidad, obteniendo la libertad de estas personas. Igualmente, dentro de una acción de protección por el derecho a una vivienda segura, adecuada y digna³⁵; que pese a que fue negada en primera instancia, la sentencia dispuso al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, difunda información sobre el adecuado manejo de los calefones al interior de las viviendas. Igualmente, se patrocinó una acción de hábeas corpus³⁶ por detención arbitraria de inmigrantes y refugiados, dentro del marco del mencionado Plan de Operaciones Identidad, obteniendo la libertad de las personas involucradas.

Finalmente, existen dos casos en los que se toma como antecedentes las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativas a los casos Zambrano Vélez³⁷ y Suárez Rosero³⁸. Actualmente, está transcurriendo el plazo de 40 días del reclamo previo³⁹, previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, antes de iniciar la acción por incumplimiento ante la Corte Constitucional.

De otro lado, el patrocinio de garantías jurisdiccionales ha abordado, en un porcentaje mayor al 42%, casos relativos a abusos al derecho a la libertad e integridad; seguido por un conjunto de causas cuyo fin es la justicia, en un 17%; así como la igualdad formal y material y la no discriminación en un porcentaje similar, como los expresa el Gráfico N° 2.

²⁹ Expediente defensorial No. 46978-EG, Junio 2010.

³⁰ Expediente defensorial No. 47517-EG, Mayo 2010.

³¹ Juicio No. 2010-0184, Juzgado Quinto de lo Civil de Pichincha, febrero de 2010, resolución favorable.

³² Expedientes defensoriales 47700-JV y 47753-JV, Junio 2010.

³³ Los *amicus curiae* consisten en presentaciones que pueden realizar terceros ajenos a una disputa judicial, pero con un justificado interés en la resolución final del litigio, a fin de expresar sus opiniones en torno a la materia a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial. Esta figura está prescrita en el art. 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

³⁴ Juicio No. 17401, Juzgado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales de Pichincha, Junio de 2010, Resolución favorable; y Juicio No. 09455-2010-0133— Guayaquil, Juez Quinto de Tránsito de Guayas, Junio 2010, Resolución favorable.

³⁵ Expediente defensorial 46801-MCS, de Marzo 2010. Se negó la acción de protección en primera instancia, pero el Juez dispuso al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito que tome acciones de difusión del manejo de los calefones al interior de las viviendas.

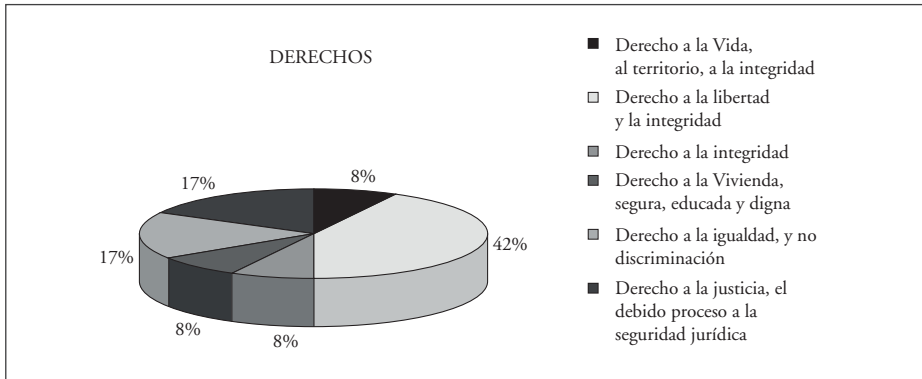
³⁶ Juicio 0671-2010, Juzgado Segundo de Garantías Penales de Pichincha, Junio 2010, Resolución favorable.

³⁷ Expediente defensorial 47644-MCS, Junio 2010

³⁸ Expediente defensorial 47995-MCS, Junio 2010

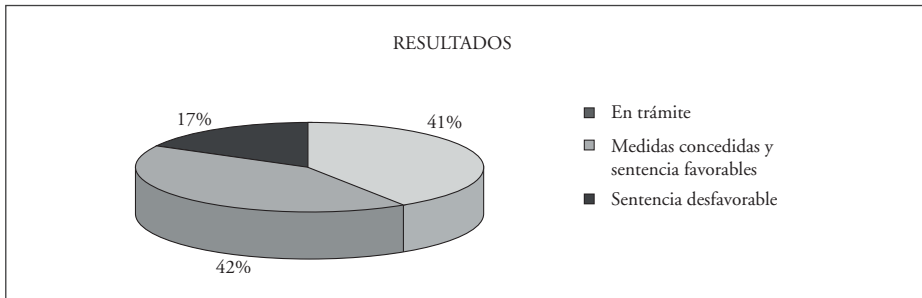
³⁹ Art. 54 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Gráfico N° 2



Los resultados obtenidos de esta intervención defensorial dan cuenta de procesos en trámite en un 41%, puesto que a la fecha aún no se resuelven algunas acciones jurisdiccionales; sin embargo, en un 42% se lograron resultados positivos en la protección de los derechos en juego, y en un 17% fueron desfavorables, como lo expresa el Gráfico N° 3.

Gráfico N° 3



Para el siguiente período semestral y anual se espera desarrollar esta atribución defensorial con mayor profundidad y a escala nacional, para lo cual tanto la Adjuntía Segunda como la Dirección Nacional de Protección impulsarán un acompañamiento técnico y un monitoreo de los procesos que se lleven a cabo en las Delegaciones Provinciales de la DP.

En orden a la promoción de derechos y en coordinación con la Organización de Naciones Unidas, se organizó un taller piloto sobre «Derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador», dirigido a funcionarios de la DP, en el cual se realizó la presentación del Módulo de Capacitación sobre «Derechos de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador, para Servidoras y Servidores de la Defensoría del Pueblo»; de esta forma, los funcionarios y funcionarias de la DP pudieron comentar y compartir sus observaciones sobre el contenido, la metodología y el enfoque del módulo, con el objetivo final de adecuar el módulo para su futura implementación a nivel nacional. Hasta la fecha, se cuenta con un documento borrador de dicho módulo de capacitación, elaborado por Gina Chávez, consultora contratada por el Sistema de Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

De otro lado, en respuesta a la invitación realizada por la Red de Defensores Indígenas, en coordinación con la Asociación Indígena Evangélica de Pichincha (AIEP), la Asociación de Indígenas Evangélicos de Tungurahua (AIET), y la Federación Evangélica de Indígenas del Napo (FENAKIN), se desarrollaron 3 talleres en los que se expusieron los siguientes temas: «Rol de la Defensoría del Pueblo en la tutela y defensa de los derechos de los pueblos indígenas», «Procedimiento para el trámite de denuncias por violación de derechos de los Pueblos Indígenas», «Derechos del consumidor y Usuario», «Justicia Indígena» y «Casos Prácticos de Mediación»; dirigidos a 47 promotores indígenas de derechos humanos, aproximadamente.

5.4 El mandato constitucional, señalado en el artículo 215 de la CP, hace referencia también a la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que residen en el exterior. Al respecto, surgen algunas preguntas como: ¿la CP otorga jurisdicción y competencia extraterritorial a la DP?, ¿estará facultada esta Institución, por sí y ante sí, para intervenir a favor de los ciudadanos ecuatorianos ante las autoridades de los países de tránsito o destino?, ¿la defensa de derechos se refiere a todos los derechos o, solamente, a los derechos humanos?. Estas interrogantes, y otras más, están presentes después de dos años de aprobada la Constitución de Montecristi; sin embargo, a nuestro entender la protección de los derechos humanos es extraterritorial, en virtud del desarrollo de los mismos en el marco de la comunidad internacional, y por el conjunto de obligaciones que los Estados se han planteado, de cara a las personas que habitan sus territorios⁴⁰.

Cabe destacar que la obligación de protección de los derechos humanos de las ecuatorianas y ecuatorianos, que están fuera del país, es una obligación del Estado ecuatoriano frente a la comunidad internacional, y frente a otros países, bien sean éstos de tránsito o bien de destino migratorio; lo cual significa que el Estado puede actuar legítimamente para resguardar los derechos humanos de sus connacionales, a través de los canales y la institucionalidad reconocida para el efecto, como es el caso de la representación oficial diplomática o consular existente. En este sentido, el rol de la DP es determinante, cuando se vulneren los derechos humanos.

La DP coordina y complementa las acciones del Servicio Exterior ecuatoriano y de la Secretaría Nacional del Migrante, cuando la situación lo amerita; para el efecto, las delegaciones de la DP en los EEUU de Norteamérica y de Italia, en comunicación permanente con la Dirección Nacional de Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza, junto con las Delegaciones Provinciales, desarrolla acciones dirigidas a promover y proteger los derechos de las ciudadanos ecuatorianas residentes en el exterior y de sus familiares, dentro o fuera del país.

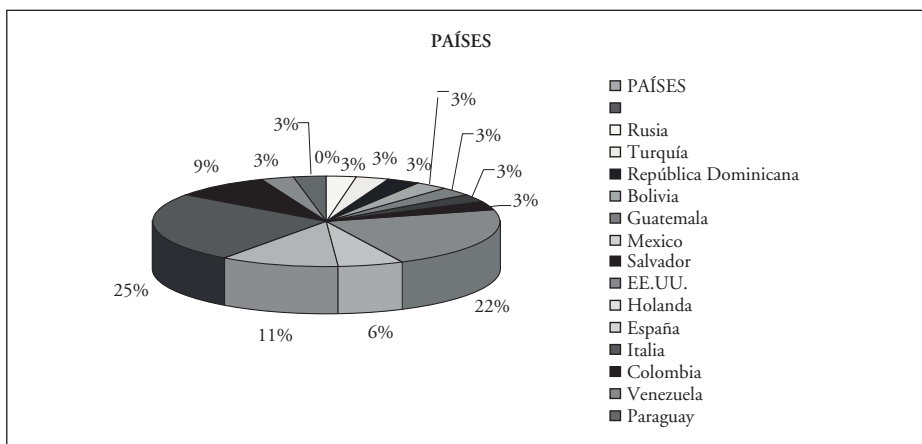
Otro mecanismo utilizado con los mismos fines, tiene relación con los vínculos cada vez más cercanos que tiene la DP con otras instituciones nacionales de derechos humanos de países de tránsito y de destino migratorio; en este marco, se deben destacar los acuerdos de cooperación firmados con el Defensor del Pueblo de España, las Defensorías Cívicas Regionales en Italia, la Defensoría del Pueblo de Venezuela, la Defensoría del Pueblo de Perú, el Defensor del Pueblo de Argen-

⁴⁰ Aunque se debe reconocer que pese a estos avances, los Estados aplican, y con firmeza, el principio de «soberanía», las razones de «seguridad nacional», el otorgamiento de «ciudadanía» o no a los «no nacionales», bajo sus propias regulaciones nacionales o máximo regionales; en definitiva, las concepciones del Estado-Nación superviven fuertemente, inclusive en Ecuador, pese a las proclamas de «ciudadanía universal» que ya tienen rango constitucional.

tina; así como los compromisos asumidos con las Procuradurías y /o Defensorías de Derechos Humanos de Guatemala, Nicaragua, México, Colombia, Bolivia, entre otras.

En cuanto a indicadores, de debe destacar que durante el primer semestre del 2010 se brindó apoyo a un total de 35 casos, beneficiando a 53 personas, lo cual se ve ampliado por la incidencia que esto conlleva en las estructuras familiares que se encuentran en Ecuador o en el exterior. Durante este período los casos han provenido de 14 países⁴¹: Italia (25%), EEUU de Norteamérica (22%), España (11%), Colombia (9%), y Holanda (6%), y otros.

Gráfico N° 4: Principales destinos de la migración ecuatoriana



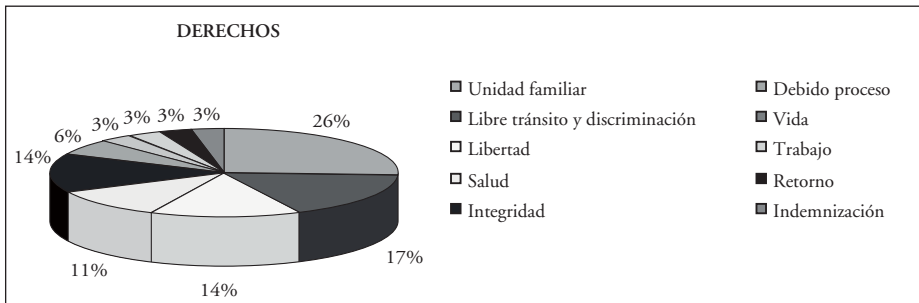
El 26% de los derechos demandados por los migrantes ecuatorianos se refiere a la reunificación familiar, cuando las personas privadas de libertad en los países de destino cumplen con los requisitos para beneficiarse del proceso de repatriación de personas sentenciadas⁴², y también al retorno voluntario a Ecuador por razones laborales, de salud o estrictamente personales; por otra parte, el 17% de los migrantes sienten vulnerado su derecho al libre tránsito y a la no discriminación, pues vinculan los procesos de detención migratoria y deportación con acciones de discriminación por su origen nacional y su condición jurídica; luego sigue un 14% de migrantes que demandan el derecho a la libertad, en aquellos casos en los que se han visto involucrados en procesos penales, y un porcentaje similar, que demanda el derecho a la integridad personal.

De otro lado, un 11% de migrantes demandan tanto el derecho a la salud, como el de la integridad personal; este último ligado a algunas causas, una de ellas es la discriminación en los países de destino migratorio, pero otras tienen que ver con las relaciones inequitativas de género en el Ecuador, y la ruptura de las relaciones familiares y generacionales que estos procesos generan.

⁴¹ EEUU., Italia, Colombia, España, Venezuela, Bolivia, Paraguay, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana, Holanda, Rusia, Turquía.

⁴² El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Ecuador se encarga de atender estas demandas.

Gráfico N° 5: Derechos demandados por las personas migrantes de Ecuador



Por otra parte, el 75% de ecuatorianos migrantes son hombres y el 25% son mujeres; de este total, el 70% son mayores de 18 años, el 20,5% son menores de 18 años y el 9,5% son adultos mayores. Por lo que se ratifica los hallazgos de investigaciones académicas de la última década, respecto a la presencia de la población económicamente activa en exterior, así como de la cada vez mayor presencia de miembros de la familia menores de 18 años, nacidos en Ecuador o en los países de destino migratorio, con las consecuencias de orden transnacional que esto provoca.

Gráfico N°6: Género de las personas migrantes de Ecuador

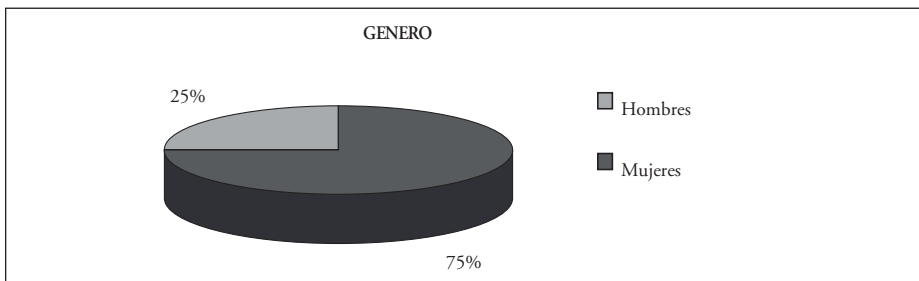
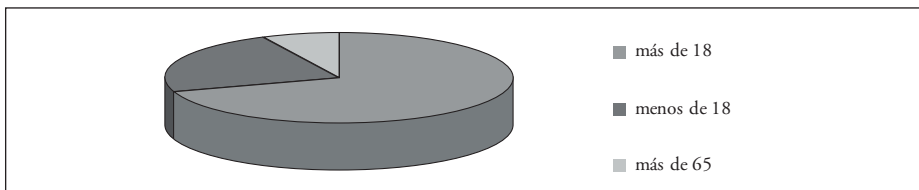
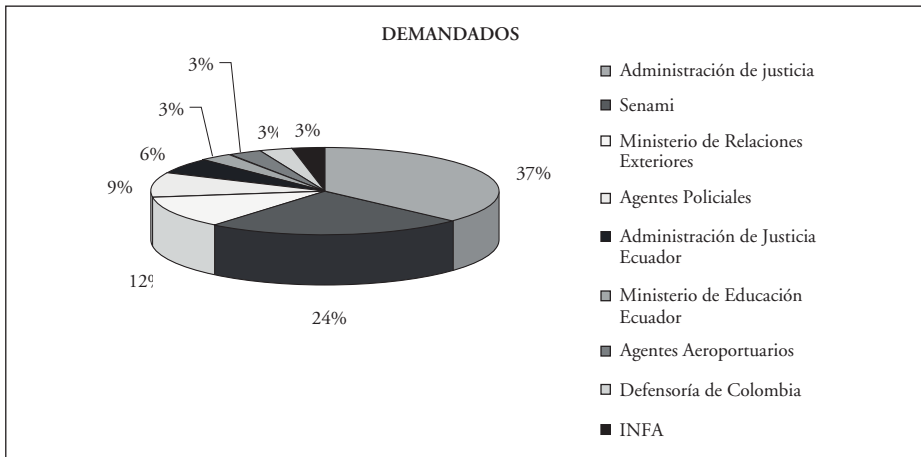


Gráfico N°7: Edades de las personas migrantes de Ecuador



El 37% de las y los ecuatorianos, que residen en el exterior, demanda a la Administración de justicia, lo cual refleja los conflictos existentes con la legislación y las políticas migratorias de los países de destino, especialmente de Europa y de los EEUU de Norteamérica; el 24% demanda una acción más efectiva de la Secretaría Nacional del Migrante; y un 12% lo hace al Servicio Exterior ecuatoriano. Esto supone una acción cada vez más concertada entre las instituciones del Estado, dirigida a consolidar un sistema de protección y promoción de derechos humanos de los ecuatorianos en el exterior.

Gráfico N° 8: Instituciones demandadas en el extranjero

Por último, gracias a la información obtenida por la Delegación de la DP en Italia, se puede afirmar que en este país se encuentran privadas de libertad 10 mujeres y 135 hombres⁴³. Cabe destacar también que solo un 50% de las personas privadas de libertad desean que se notifique a sus autoridades consulares⁴⁴. Las personas detenidas se encuentran repartidas en todos los centros de detención a lo largo del territorio italiano, pero el mayor número de detenidos, un 70%, se encuentra en el norte de Italia (entre Milán, Génova y Turín); después, un 20%, están detenidos en el centro de Italia, entre Florencia, Roma, y Viterbo; y un 10% está detenido en el sur de Italia, en las ciudades de Nápoles, Messina, y Palermo. Se trata de personas nacidas entre 1951 y 1986, es decir, poseen una edad que va desde los 58 a los 23 años. Los delitos más comunes, por los que se les ha detenido, son: narcotráfico, violación, molestia sexual y homicidio. Entre el 2007 y el 2008 las detenciones por narcotráfico bajaron notoriamente.

La mayoría de personas detenidas participa activamente en las iniciativas culturales y sociales de los centros de detención, como talleres de teatro, escultura, manualidades. Lo que implica un beneficio en relación a la buena conducta. Asimismo, la mayoría se inscribe en los cursos de escuela primaria y secundaria, con óptimos resultados. Algunos detenidos se han inscrito en cursos para adquirir un oficio, como por ejemplo en cursos de cocina.

La Delegada de la DP de Ecuador en Italia verifica de manera periódica, en coordinación con el Servicio Consular ecuatoriano, la situación de salud, tratamientos médicos, exámenes médicos, medicación y operaciones quirúrgicas de los ecuatorianos detenidos. Esta Oficina ha llevado casos de enfermos de VIH, de personas que han sufrido intervenciones quirúrgicas como operaciones de apéndice, hemorroides, entre otras. La

La forma de operar de la Delegación de la DP de Ecuador en Italia constituye, a nuestro criterio, un modelo de intervención pertinente, ya que permite una fluida relación con la representación diplomática y consular, así como ayuda a viabili-

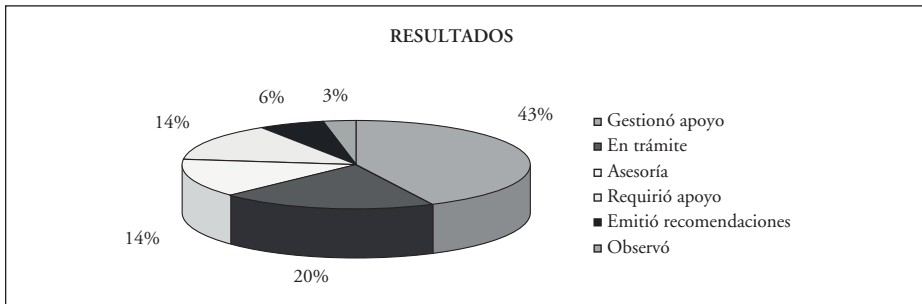
⁴³ Información de febrero de 2010.

⁴⁴ Según información del Ministerio de Justicia de Italia.

zar las relaciones con otras instituciones del Estado ecuatoriano, y con las instituciones y la sociedad italiana.

Se debe destacar que la DP ha realizado gestiones de apoyo ante las instancias competentes o referentes, sean éstas instituciones ecuatorianas o instancias en los países de destino. A la fecha de este informe, en un 43% de los casos se proporcionó el apoyo solicitado; en un 20% de los casos se dio inicio al trámite del asunto demandado; a un 14% se le prestó asesoría; y otro 14% requirió apoyo de la DP.

Gráfico N° 9: Diligencias realizadas por las delegaciones de la DP en el extranjero



6. FUENTES EN INTERNET

Asamblea Nacional de Ecuador

<http://www.asambleanacional.gov.ec/>

Comisión Ecuménica de Derechos Humanos

<http://cedhu.org/>

Defensoría del Pueblo de Ecuador

<http://www.defensordelpueblo.gov.ec/dpe/>

5. EL SALVADOR*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. Marco Jurídico General; 1.2. Instituciones. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES: 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo; 2.2. Obligaciones específicas de la Policía; 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS. 4. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 5. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La obligación de respetar y garantizar el derecho a vivir en tranquilidad y en paz, a salvo de cualquier amenaza o ataque, que ponga en peligro la integridad física o la vida de las personas, es sin duda la tarea que más se ha incumplido por el Estado salvadoreño en los últimos años. En consecuencia, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (PDDH) ha mantenido por muchos años, dentro de su agenda, el tema de la seguridad ciudadana, enmarcándolo en el mandato de supervisión que realiza a la actividad de la administración pública, y utilizando principalmente, como medio, la incorporación de sus conclusiones en los informes de labores que rinde anualmente ante la Asamblea Legislativa de El Salvador. Algunos de los documentos, que han incorporado consideraciones sobre la seguridad ciudadana, desde el período 2003-2010, son los siguientes: la *Plataforma Básica sobre Derechos Humanos* de la PDDH, para la elección del cargos populares del Órgano Ejecutivo para el período 2004-2009; el *Informe anual de labores 2003-2004*; el *Informe anual de labores 2004-2005*; el *Informe anual de labores 2005-2006*; el *Informe anual de labores 2006-2007*; el *Informe anual de labores 2007-2008*; el *Informe anual de labores 2008-2009*; y el *Informe anual de labores 2009-2010*.

De otro lado, el trabajo de la PDDH también se ha mantenido presente en la opinión pública salvadoreña, ya que esta institución emite pronunciamientos sobre hechos graves, que normalmente implican violencia o graves afectaciones a los derechos humanos. Otro mecanismo que ha sido empleado con frecuencia por la PDDH se da a través del cumplimiento de la función constitucional prescrita en el artículo 194, romano I, ordinal 9º, que le faculta a emitir opiniones sobre proyectos de leyes que afecten el ejercicio de los derechos humanos. Al respecto, algunas

* *Abreviaturas:* CEDAW = Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; IG = Inspectoría General de la Policía Nacional Civil; ONU = Organización de las Naciones Unidas; PDDH = Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador; PNC = Policía Nacional Civil.

de las opiniones más relevantes, sobre leyes de naturaleza penal y procesal penal, que la PDDH ha emitido en los años recientes, son:

1. Observaciones formales y de contenido sobre el proyecto de Ley Disciplinaria Policial.
2. Posición de de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos en relación con la Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos.
3. Opinión de la Señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos sobre el Proyecto de Ley contra Actos de Terrorismo propuesto a la Asamblea Legislativa por el Ministerio de Gobernación.
4. Observaciones complementarias de la Señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos a la Ley Especial contra Actos de Terrorismo.
5. Posición de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos en relación con la Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización compleja.
6. Opinión preliminar de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, sobre la propuesta de declaración del Régimen de Excepción ante el fenómeno de la criminalidad.
7. Opinión del señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, sobre el proyecto de Código Procesal Penal.
8. Opinión del Señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, sobre el proyecto de reforma al artículo 30 del Código Penal.
9. Opinión del señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, sobre el proyecto de Ley Especial de la Interferencia y la Intervención de las Telecomunicaciones.
10. Observaciones al Proyecto de Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio.

1.2 En El Salvador, en el ámbito de la prevención de la violencia y la seguridad pública, participan las siguientes instituciones del Estado: la Policía Nacional Civil (PNC), la Fiscalía General de la República, el Órgano Judicial y, recientemente, las Fuerzas Armadas. Igualmente, la PDDH sostiene que existen otras instituciones importantes que participan en este sector, que son las que regulan el sistema penitenciario. Este bien a ser un «subsistema» dentro del sistema de la justicia penal, y está integrado por la legislación, la policía, la justicia y las cárceles¹, ya que el proceso penal no termina con la sentencia condenatoria, sino que continúa con el proceso de la ejecución de la pena privativa de libertad.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 La situación de inseguridad pública que vive El Salvador se ha agudizado en el último año, sin que las acciones impulsadas por las autoridades competentes logren incidir en la reducción de la cantidad de asesinatos, robos y extorsiones que se cometen a diario, aunque muchas de las acciones impulsadas desde el Órgano Ejecutivo son positivas. Al respecto, la PDDH se ha pronunciado a través de la

¹ PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual Junio 2001-Julio 2002*, El Salvador.

emisión de Informes Especiales, en los que ha hecho fuertes señalamientos al Estado.

2.2 Sobre la funcionalidad de la PNC, en el Informe Especial denominado *Las violaciones a los derechos humanos por la PNC durante el trienio 2004-2006*, la PDDH sistematizó un panorama de las actuaciones y omisiones de la PNC, en relación al cumplimiento de los deberes de respeto y garantía de los derechos humanos. En este Informe se abordaron los siguientes puntos: el deterioro de la institucionalidad democrática de la PNC; las denuncias contra la PNC, por violación al derecho a la vida, la libertad y a la integridad personal en el período 2001-2006, y por violaciones al derecho a la integridad personal, por tortura, y actuaciones policiales y fiscales arbitrarias en el caso José Gilberto Soto². Asimismo, en el Informe se denunciaron las violaciones a los derechos humanos de personas extranjeras en El Salvador, las violaciones al derecho a la vida cometidas por miembros de la PNC, los homicidios cometidos por el uso ilegal de la fuerza policial, y las privaciones arbitrarias del derecho a la vida en el departamento de Sonsonate. Igualmente, se dio cuenta de la persecución desatada contra la PDDH, por sus investigaciones realizadas sobre abusos policiales, y por sus denuncias penales interpuestas contra altas autoridades policiales, la Inspectoría General y las Unidades Disciplinarias de la PNC en San Salvador.

En este Informe Especial se recomendó a la Presidencia de la República, para que intervenga y evite los hechos que suponen violaciones a los derechos humanos de la población, por parte de los miembros de la PNC, así como para promover el fin de la impunidad de los responsables. También se recomendó revisar las políticas de seguridad pública, que estaban generando recurrentes afectaciones a los derechos fundamentales de la población. Por otra parte, se recomendó a los Señores Diputados y Señoras Diputadas de la Asamblea Legislativa, que en ejercicio de sus potestades constitucionales, dieran seguimiento a las problemáticas descritas en el aludido Informe Especial, a efecto de promover, desde el ámbito de sus competencias específicas, la recuperación de una policía democrática, respetuosa y garante de los derechos humanos.

De otro lado, la PDDH ha valorado positivamente, y de forma pública, los esfuerzos que viene realizando la Dirección General de la Policía, por mejorar la imagen y credibilidad de esta Institución. Esta Dirección ha implementado medidas para depurar a sus miembros, mejorar las condiciones laborales del personal policial, y surtir a la policía de más y mejor equipo. Pese a esto, todavía falta mucho por hacer, ya que en materia de violación a derechos humanos, la PNC sigue siendo la institución más denunciada ante la PDDH y su actuación, tanto en la prevención como en la represión del delito, todavía no logra incidir en la disminución de los delitos que más afligen a la población.

Cabe destacar también que la PDDH, a partir del año 2003, en procura de potenciar la activación del deber de garantía de Estado, presentó ordinariamente ante la Inspectoría General (IG) de la PNC algunos casos sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, cometidas por miembros de la PNC, a efecto que las víctimas tuvieran acceso al recurso administrativo que ejerce la IG. En este sentido, los resultados de las verificaciones realizadas por la PDDH permitieron establecer

² Gilberto Soto era un líder sindical de nacionalidad salvadoreña y estadounidense, que fue ejecutado extrajudicialmente en El Salvador el 5 de noviembre de 2004.

que la IG se encontraba en una grave situación de incapacidad para ejercer controles efectivos de los abusos policiales, en tanto no ofrecía recursos eficaces de investigación y sanción a los responsables de tales abusos, ocasionando con ello desprotección a las víctimas e impunidad. Esta situación es preocupante, por cuanto la PNC era y es utilizada como una corporación represiva e intervencionista, que carece de eficacia en la investigación y prevención de los delitos, y que posibilita la vulneración de los derechos humanos.

Cabe destacar que la IG es el primer eslabón en el sistema de prevención de los abusos policiales y de investigación, procesamiento administrativo y sanción de aquellos miembros de la PNC que exceden sus potestades, en afectación de derechos fundamentales de la población. En tal sentido, se emitió el Informe Especial denominado *Actuaciones de la Inspectoría General y las Secciones Disciplinarias de la PNC en el Departamento de San Salvador*, en el cual se incluyeron consideraciones relacionadas con la autonomía y la independencia legal de esa institución, su estructura funcional, la efectividad de sus unidades internas, el régimen disciplinario policial, la retardación injustificada de las investigaciones que realizaba, y la obstrucción al trabajo de vigilancia realizado por esta Procuraduría.

En este informe se recomendó a las autoridades policiales que, en el ejercicio del régimen disciplinario, privilegiaran la aplicación de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos vigentes en El Salvador, que constituyen leyes de la República, y que se encuentran por encima de la Ley Orgánica de la PNC y de otras leyes secundarias que contienen disposiciones contrarias a los mismos, y que son negatorias de derechos fundamentales de las personas, de conformidad al artículo 144 de la Constitución de la República. Además, se recomendó al Señor Presidente de la República y a las autoridades policiales, para que promuevan el fortalecimiento de la IG, para que esta instancia se constituya en una verdadera garante, independiente e imparcial, de los derechos humanos de las personas que ante ella recurran.

En cuanto al rol asumido por las actuales autoridades de la IG, la PDDH ha hecho un balance muy positivo, ya que el inicio de procesos disciplinarios contra ex jefes policiales de alto rango ha constituido un hecho sin precedentes en la historia de esa institución. Los resultados de estas investigaciones aún no han concluido, por lo que no se conocen sus resultados; sin embargo, el hecho que por primera vez se indague la actuación de oficiales de alta escala jerárquica de la policía, ha sido calificado por la PDDH como una acción valiente, que demuestra independencia y busca cumplir con el mandato para el cual fue creada la IG.

2.3 Especial mención merece el tema de la participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, iniciada en el mes de noviembre de 2009, ocasión en la que el Gobierno adoptó la medida urgente de utilizarla en tareas de apoyo a la PNC. En relación a esta decisión, la PDDH se pronunció sobre la necesidad de analizarla cuidadosamente, ya que consideró que existía falta de preparación técnica de los efectivos militares para realizar tareas de seguridad pública; además, reiteró que debía primero fortalecerse a las instituciones que por mandato legal les compete la investigación de los delitos, la protección de las víctimas y testigos, el procesamiento penal de los delincuentes y la ejecución de las penas que se les imponen, como la Fiscalía General de la República, la Policía Nacional Civil, el Programa de Protección a Víctimas y Testigos, el Órgano Judicial y la Dirección General de Centros Penales.

A partir del día en que la Fuerza Armada inició su labor en materia de seguridad pública, en la PDDH se comenzaron a recibir denuncias por violaciones a derechos

humanos, presuntamente cometidas por soldados y oficiales militares, quienes habrían vulnerado la integridad personal de los detenidos y sospechosos, e incluso, ocasionado la pérdida de una vida en el departamento de San Vicente, ubicado en la zona paracentral del país, hecho en el que judicialmente se estableció la legítima defensa. La cantidad de denuncias disminuyó luego que PDDH se involucrara en la capacitación de los oficiales militares a cargo de las tropas encargadas de esta labor.

Por otra parte, en mayo del año 2010, se venció el plazo del Decreto Ejecutivo N° 70, pero el Presidente de la República decidió ampliarlo a un año, y anunció que a la Fuerza Armada se le asignarían nuevas funciones en materia de vigilancia y control al interior de los centros penitenciarios, así como presencia en algunos puntos fronterizos. Al respecto, la PDDH expresó públicamente su preocupación, porque el control y la vigilancia interna de los centros penales es una función que corresponde al sistema penitenciario; sin embargo, el Órgano Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa una iniciativa de reformas a la Ley Penitenciaria, a efecto de permitir el ingreso de la Fuerza Armada al interior de las cárceles, para labores de vigilancia y control.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

En el Salvador, recientemente se han dado a conocer algunos planes como el «Plan Batalla por la Paz» y el «Plan Estratégico Institucional de la Policía Nacional Civil», que pretenden articular los esfuerzos institucionales de la mejor manera, para obtener mejores resultados en el combate a la criminalidad y prevenir e investigar la comisión de delitos. Por su parte, la PDDH también ha señalado como positivos los planes y las iniciativas legales impulsadas por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, para modernizar la estructura orgánica de la IG y ganar independencia, al separarse de la dirección funcional que sobre ella mantiene en la actualidad la Dirección General de la PNC.

En cuanto al sistema penitenciario, la PDDH ha sido constante en sus señalamientos sobre las graves deficiencias que lo caracterizan. Tales deficiencias no pueden considerarse menos que deudas pendientes de saldar, y hacerlo es necesario de manera urgente, especialmente a través de la mejora de las innovaciones tecnológicas para la seguridad en los centros penales, de las medidas para reducir de forma drástica el hacinamiento, y la mejora de la atención de la salud de los internos y el acceso a beneficios penitenciarios.

Aunque no puede esperarse que esas dificultades se resuelvan en un plazo corto, la PDDH también ha destacado las acciones positivas realizadas por la Dirección General de Centros Penales, que podrían contribuir a la humanización del sistema carcelario. Entre esas medidas está la política de apertura que la Dirección General de Centros Penales ha tenido con las organizaciones sociales que trabajan en beneficio de los reos; el seguimiento a una Mesa de Diálogo, que fue auspiciada por la PDDH en el año 2009, para la búsqueda de soluciones efectivas a los graves problemas que enfrenta el sistema penitenciario; las acciones impulsadas para generar acercamientos con las organizaciones de la sociedad civil y familiares de privados de libertad; las acciones para depurar al personal penitenciario; y los planes para disminuir el hacinamiento a través de la presentación de proyectos de construcción de centros penales, que aún considerando que no es la solución al problema, al

menos podría aliviar a corto plazo las inhumanas condiciones de hacinamiento excesivo dentro de las cárceles.

4. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Sobre la protección de las personas, que resultan víctimas o testigos de los delitos, la PDDH también ha emitido opiniones dirigidas a la Asamblea Legislativa, recordando que su protección es una obligación del Estado, según la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delito y Abusos de Poder. La PDDH ha sostenido que estos postulados señalan que es deber de los Estados adoptar medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad si es necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia.

El enfoque del programa de protección de víctimas y testigos en El Salvador ha sido pragmático, limitándose a proteger físicamente a los testigos y víctimas, pero sobre todo, para conseguir sus testimonios, en función de los procesos judiciales que se ventilan. Debido a ello, la PDDH se pronunció en el sentido de que éstas son acciones de atención demasiado limitadas, ya que no parecen considerar la dimensión social que la problemática tiene, pues la protección a víctimas y testigos debe ser aplicada con un enfoque integral, en especial cuando se trata de personas que por su situación de inseguridad o amenaza necesitan cambiar su lugar de vivienda o de empleo, y provoca un involuntario y forzado cambio en su proyecto de vida.

5. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

Dentro del esquema de trabajo de la PDDH se ha optado con frecuencia por la elaboración de documentos que pretenden recopilar las actividades institucionales, con componentes jurídicos y de análisis de políticas públicas, que toman la forma de Informes Especiales sobre temáticas generales, y que tienen impacto a nivel nacional. Estos documentos se elaboran en atención a las facultades que confiere el artículo 194, I, 12º de la Constitución de la República de El Salvador. En esta línea, a continuación se presenta un listado de los principales Informes que la PDDH emitió en años recientes, que tienen relación con la seguridad ciudadana y con la situación de grupos vulnerables o que están en situación de vulnerabilidad:

Nº	Informes especiales emitidos relacionados al tema de Seguridad Ciudadana
1	Informe <i>La Policía Nacional Civil y el Respeto a los Derechos Humanos</i> (Informe de expedientes acumulados emitido en 2003)
2	Violaciones a los derechos humanos por responsabilidad de la PNC de El Salvador; Violaciones a los derechos a la vida, a la libertad personal y a la integridad personal durante el trienio 2004-2006 y sus antecedentes (panorama jurisprudencial de la PDDH), Informe Especial dictado al dos de julio de 2007.

Nº	Informes especiales emitidos relacionados al tema de Seguridad Ciudadana
3	Actuaciones de la Inspectoría General y las Secciones Disciplinarias de la PNC en el Departamento de San Salvador, Informe dictado con fecha 13 de julio de 2005.
4	Informe <i>Violencia Policial en Niños, Niñas y Jóvenes en Situación de Calle</i> , emitido en el 2003
5	Informe <i>Centros de Internamiento para Menores Infractores de El Salvador</i> , emitido en el 2003.
6	Segundo Informe sobre <i>Condiciones en Centros de Internamiento para Menores Infractores</i> , emitido en el año 2005.
7	Tercer Informe sobre las <i>Condiciones en los Centros de Internamiento para Menores Infractores</i> y Primer Informe de Seguimiento, emitido en el 2008.
8	Informe Especial sobre <i>El fenómeno de los Femicidios en El Salvador</i> , emitido en el año 2006.
9	Informe sobre <i>Violaciones de los derechos Humanos de la Mujer Migrante de El Salvador</i> , emitido en el año 2007.
10	Informe Especial sobre la <i>Situación de la Violencia de Género de las Instituciones del Estado</i> , diciembre de 2006.
11	Informe Especial sobre <i>Los hechos de violencia acontecidos entre elementos del Cuerpo de Agentes Metropolitanos y Comerciantes Informales el seis de Julio de dos mil tres.</i>
12	Informe Especial sobre los <i>Graves hechos de violencia suscitados por la intervención policial en actividad de protesta estudiantil ante el incremento de tarifas al transporte público de pasajeros</i> , hecho ocurrido el día 06 de julio de 2005 en los alrededores de la Universidad de El Salvador.
13	Informe Preliminar sobre <i>Los hechos de violencia acaecidos en los alrededores de la Universidad de El Salvador, durante las actividades de protesta estudiantil ante el incremento de las tarifas al transporte público de pasajeros</i> , hecho ocurrido el nueve de julio de dos mil seis.
14	Informe Preliminar sobre los incidentes ocurridos en el municipio de Suchitoto, Departamento de Cuscatlán, el día 2 julio de 2007. Informe dado a los 19 días del mes de julio de 2007.
15	<i>Personas privadas de libertad bajo un régimen de internamiento inhumano en el Centro de Seguridad de Zacatecoluca</i> , Informe de los seis días del mes de octubre de 2003.
16	<i>Masacre en la Penitenciaría Central «La Esperanza»</i> , Informe sobre los hechos de violencia ocurridos el día 18 de agosto de 2004. Dictado a los 04 días del mes de octubre de 2004.
17	Informe Especial sobre la <i>Situación de las Personas Privadas de Libertad en El Salvador, periodo julio 2005 — diciembre 2006</i> , Informe emitido el día 26 de febrero de 2007.

Nº	Informes especiales emitidos relacionados al tema de Seguridad Ciudadana
18	Informe sobre violaciones a los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad, durante requisita realizada el día 6 de junio de 2007 en la Cárcel de Mujeres.
19	Informe Especial sobre el <i>Procedimiento ilegal y arbitrario de detención y persecución penal contra los miembros de esta Procuraduría, señores Ariel del Carmen Hernández Orellana, Wuillian Humberto Irabeta Ardón y Daniel Virgilio Flores Alfaro</i> , emitido a los 13 días del mes de junio de 2005.
20	<i>Caso Ramón Mauricio García Prieto Giralte</i> , Informe dictado con fecha 22 de junio de 2005.
21	<i>Caso José Gilberto Soto</i> , Informe emitido el 13 de enero de 2005.
22	Informe Especial presentado al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Abril de 2008.
23	Informe Especial presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de la ONU, relacionado al cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Octubre 2008.
24	Informe Especial presentado al Comité contra la Tortura de la ONU, sobre la aplicación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes. Octubre de 2009
25	Informe al Comité de los Derechos del Niño con Ocasión del Examen del Tercer y Cuarto Informe Presentado por el Estado Salvadoreño. Noviembre de 2009.

6. ESPAÑA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general. 2. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS: 3. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, comienza diciendo que «La protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable, y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática. La Constitución, por otra parte, establece una atribución genérica de competencia al Estado en materia de seguridad pública (artículo 149.1.29) y, específicamente, atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, la tarea de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana (artículo 104.1), afectando en su regulación al ejercicio de algunos derechos fundamentales, como el derecho a la libertad, a la libre circulación por el territorio nacional y a entrar y salir libremente de España o al derecho de reunión».

Así pues, en España, la configuración constitucional de la «seguridad ciudadana» no es tanto la de un derecho fundamental, que pudiera incluirse incardinarse en el genérico derecho a la «seguridad» del artículo 17.1 (aunque no puede excluirse ni mucho menos esa incardinación), como la de una «misión» de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 104.1 de la Constitución (CE): «Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.»). Misión muy relacionada, como se ve, con el ejercicio del conjunto de derechos y libertades de los ciudadanos y, a su vez, potencialmente limitativa de algunos derechos fundamentales de éstos (libertad deambulatoria, reunión, etcétera).

A la hora de abordar las actuaciones del Defensor del Pueblo (DP) en este ámbito desde su fundación, y sin entrar en disquisiciones teóricas siempre discutibles, lo que puede afirmarse sin ningún género de dudas es que la Institución se ha ocupado con profusión, por una parte de lo que pudiéramos denominar «situaciones de inseguridad ciudadana» (estados subjetivos u objetivos de delincuencia o infracciones administrativas relacionadas con la tranquilidad en las calles, reguladas, en este último caso, fundamentalmente en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero,

* *Abreviaturas:* CE = Constitución Española de 1978; DP = El Defensor del Pueblo.

sobre Protección de la Seguridad Ciudadana), así como del conjunto de la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuya misión constitucional es, como se ha dicho, «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana». Al propio tiempo, el DP ha estado presente en multitud de foros —también en actividades de formación de la Policía y la Guardia Civil— para extender la cultura del respeto a los derechos humanos en el ámbito de la seguridad.

2. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Como metodología para exponer, de una manera global y comprensiva de la evolución de la Institución en este campo, la actividad de la Defensoría española, y ello en un número limitado de folios, me ha parecido interesante compulsar diez años de Informes anuales del DP, en concreto los cinco primeros y los cinco últimos. Podremos ver así lo que se hacía y lo que se hace y los problemas existentes entonces y ahora, con un cuarto de siglo de distancia temporal. Y concluiremos comprobando que la seguridad ciudadana era y es una preocupación, así como la necesidad permanente de que los comportamientos policiales sean plenamente respetuosos con los derechos de todos.

En el primer informe anual al Parlamento, correspondiente al año 1983, ya se indicaba, bajo el epígrafe «inseguridad ciudadana», que «diversas quejas se refieren a situaciones de inseguridad en determinados grupos sociales: atracos a gasolineras, farmacias y joyerías, principalmente». También hubo quejas por la «supresión de Cuarteles de la Guardia Civil y Comisarías en determinados núcleos de población», ligadas a la preocupación por la seguridad ciudadana en barrios, zonas o territorios. Y aparece el problema de los malos tratos policiales, «incluso alegaciones de torturas».

Resulta de interés este primer informe anual, pues comienzan a perfilarse en él tipologías de quejas relacionadas con la seguridad ciudadana que se repetirán recurrentemente a lo largo de los años, y que dieron lugar a actuaciones de la DP luego arquetípicas. Así, en un caso de atracos reiterados a una gasolinera, se dio traslado de la queja al Ministerio del Interior, requiriéndose la adopción de medidas concretas. El Ministerio comunicó al DP que se habían alertado los servicios policiales de una Comisaría próxima al establecimiento en prevención de nuevos atracos, en particular por la noche. Pudo constatarse que la gestión fue exitosa, se incrementó la presencia policial y dejaron de producirse atracos, lo que fue comunicado por los interesados al DP. En lo que se refiere a las denuncias de malos tratos policiales (bajo el epígrafe «tratamiento de quejas sobre presuntos malos tratos a detenidos o interrogados»), se pusieron los hechos en conocimiento del Ministerio del Interior, quien llevó a cabo averiguaciones, comunicando a la Institución el resultado de las investigaciones. Ya entonces se apuntaba la posibilidad de remisión al Fiscal General del Estado. Finalmente, se alude, bajo el epígrafe «seguridad ciudadana», a la «desconfianza de determinados ciudadanos, respecto a los resultados del procedimiento policial e, incluso, judicial, iniciado con motivo de la presentación de una denuncia concreta por hechos presumiblemente delictivos (principalmente, en el ámbito de los delitos contra la propiedad)». Es decir, lo que pudiéramos denominar «ineficacia policial» y su repercusión en la seguridad ciudadana; éste es un tipo de queja clásico y recurrente, siendo frecuentes las quejas de esta clase casi treinta años después.

El informe de 1984 es el primero que acoge un capítulo independiente denominado «denuncias efectuadas sobre presuntos malos tratos». Resulta de interés

porque define una metodología para el tratamiento de estas quejas. En primer lugar, el «principio de prudencia», que se deriva, por una parte, de la importante misión constitucional de los funcionarios policiales y, por otra, del imprescindible respeto a los derechos establecidos en el artículo 15 de la CE. Dicho de otra manera, es necesario intentar conjurar dos graves riesgos: por un lado, la denuncia falsa, las exageraciones, la actitud «antipolicial» de base ideológica; de otro, el «abuso policial» en todas sus manifestaciones, desde las más graves (atentados a la vida, a la integridad física) a otras más leves pero que también deben erradicarse, como el denominado «trato incorrecto» en la terminología del DP; en relación con este último punto, es preciso recordar que nuestra legislación es exigente: el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, establece que entre los principios básicos de la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad se encuentra el de observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, y el de impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral. Asimismo, en el ejercicio de sus funciones, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad deberán actuar rigiéndose por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.

Una práctica interesante adoptada entonces fue la de procurar la confirmación de las denuncias de malos tratos mediante entrevista personal con el denunciante en la sede de la institución del DP, en los casos en que fuera posible. Esta práctica ratificatoria es quizás más necesaria hoy en día, en la era de internet, en la que precisamente la facilidad para presentar denuncias, quizás muy escuetas y en un lenguaje propio de correo electrónico o blog, y la necesidad de garantizar la seriedad y el rigor en materia tan delicada, exigen reforzadas cautelas. A continuación, los expedientes se admitían a trámite de manera urgente, remitiéndose una comunicación a los órganos competentes del ámbito del Ministerio del Interior o a los Alcaldes si la denuncia era contra miembros de la Policía Local. Recibida la documentación, y si se apreciaban indicios de responsabilidad criminal, se producía el traslado de actuaciones al Fiscal General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo; el Fiscal General informaba periódicamente del desarrollo de las actuaciones.

Es necesario hacer una importante matización en relación con las comunicaciones entre el DP y el Fiscal General del Estado en estos asuntos. Por una parte, el citado artículo 25.1 de la Ley Orgánica establece que «Cuando el Defensor del Pueblo, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos, lo pondrá de inmediato en conocimiento del Fiscal General del Estado». Se trata de una actuación sui generis del DP, que no es el ejercicio de la acción penal —de ser así no se utilizaría la expresión «poner en conocimiento», sino «ejercerá la acción penal», «formulará querrela» u otra de similar significado— sino más bien una denuncia cualificada por la posición constitucional del DP; no es un denunciante cualquiera, por decirlo así, que traslada su conocimiento de unos hechos «presumiblemente delictivos» a la autoridad competente, sino el máximo garante no jurisdiccional de los derechos fundamentales quien pone en juego su *auctoritas* ante el Fiscal General del Estado y le transmite que considera que unos hechos conocidos en el ejercicio de su función son, a su criterio, delictivos. Es preciso mencionar que este modo de obrar ha sido cuantitativamente excepcional en la historia de la Institución.

Con mayor frecuencia —también en los casos de malos tratos— el DP se dirige al Fiscal General del Estado para recabar información en el marco, no del artículo 13

—aplicable a quejas contra la Administración de Justicia— sino del artículo 19.1 —aun cuando éste no se invoque expresamente— que se refiere al deber de todos los poderes públicos de auxiliar, con carácter preferente y urgente, al DP en sus investigaciones e inspecciones. Esta fórmula no constituye una toma de posición sobre el carácter presuntamente delictivo de unos hechos, sino más bien una voluntad de seguimiento de actuaciones para compulsar la respuesta judicial a unas determinadas diligencias previas por torturas o malos tratos.

Al propio tiempo, el DP llevó a cabo intervenciones directas de investigación, al modo de una verdadera inspección. Estas intervenciones consistían en la personación en el domicilio de quien se había quejado, en centros médicos y en dependencias policiales, incluida la realización de entrevistas personales con los responsables directos de la dependencia policial a que se refiriesen las denuncias o en donde trabajasen los acusados. Se solicitaba información a fin de conocer la existencia de diligencias judiciales, suspendiéndose si era el caso en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, sin perjuicio de permanecer atentos a la conclusión de las diligencias judiciales. Concluía esta sección del informe anual 2004: «Esta actitud de práctica de entrevistas, averiguaciones, etcétera., «in situ», se ha considerado procedente para conseguir una plena investigación, que complete así los informes remitidos, en estos casos, por el Ministerio del Interior».

A lo largo de los años han sido constantes las quejas por el ejercicio de la prostitución en la vía pública. Ya en el ejercicio 1985 encontramos una referencia a la relación entre este fenómeno y la inseguridad ciudadana; en diversas quejas, se decía, se alude «a la presencia cerca de sus núcleos familiares de «travestis» y otros tipos de prostitución pública, se hacía mención en las mismas, de igual manera, a la situación de inseguridad ciudadana que en algunos casos se generan por estos hechos». En aquel momento se sugirió a las autoridades (Ministerio del Interior y Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Madrid) «la posible ubicación de estas prácticas fuera de ambientes familiares y escolares», haciendo compatible el respeto a la libertad con la existencia de otros bienes jurídicos constitucionalmente protegibles, como la protección a la familia y a la infancia. En aquel año se hace alusión también a la comparecencia ante el DP de particulares, asociaciones, e incluso Alcaldes, quejándose de «inseguridad ciudadana». Problemas como la supresión de cuarteles de la Guardia Civil y dependencias policiales, no admisión de denuncias en dependencias policiales debido al elevado número de las mismas sobre el mismo tema y a los obstáculos existentes para el desarrollo de las investigaciones; el que los propios funcionarios policiales aconsejasen la no presentación de denuncias por delitos menores, como hurtos; o la formación de núcleos de prostitución y/o droga en la proximidad de domicilios, eran situaciones que suscitaban muchas quejas. En estos asuntos, el impulso del DP ante las autoridades contribuyó a paliar, al menos, muchas de las situaciones que suscitaban la lógica preocupación entre los ciudadanos.

El informe correspondiente a 1986 apunta la necesidad de una actuación integrada Policía-Fiscalía-Poder Judicial para la mejora de la situación de inseguridad ciudadana que genera el tráfico de droga: «no sólo es necesario aumentar la acción y profesionalidad de las Fuerzas de seguridad en esta labor, sino que es imprescindible una firme actuación paralela de la Fiscalía y el Poder Judicial, en el marco de una legislación adecuada a la gravedad del mal que se pretende combatir y al respeto y garantía de los derechos y libertades constitucionales».

En el informe de 1986 destaca también la referencia al principio de ponderación de los derechos en juego en las denuncias por malos tratos policiales. En efecto, se

subraya la necesidad de extremar el rigor, pues, si bien ha podido infringirse el artículo 15 de la CE (derecho a la vida y a la integridad física y moral, prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes), también está en juego la presunción de inocencia y el honor de los funcionarios policiales, amparados, respectivamente, por los artículos 24 y 18 de la Constitución. En este orden de problemas, el DP, asumiendo la doctrina establecida en la Sentencia 34/1983, de 6 de marzo, comunicó al Director General de la Guardia Civil que los Autos de sobreseimiento provisional no afectan jurídicamente a la presunción de inocencia; dicho de otro modo, el funcionario acusado debe seguir siendo considerado inocente después de que se dicte un Auto de sobreseimiento provisional en el caso que le afecta, pudiendo, si lo desea, ejercitar de una manera viable acciones en defensa de su honor.

Se constataban asimismo dificultades para el esclarecimiento de la verdad. Se decía lo siguiente: «el balance de información obtenido cuando las quejas se remiten a las autoridades competentes para que informen sobre su autenticidad es en su gran mayoría muy deficiente. Casi en ningún supuesto la autoridad policial correspondiente reconoce que ha podido existir un exceso en la actuación policial. Los datos que se remiten son escasos y casi siempre hacen referencia a que las lesiones se han producido por efecto de la resistencia a las Fuerzas de Seguridad o son autolesiones. Se suele indicar que existen actuaciones judiciales y que se estará a lo que resulte de ellas en cuanto a las medidas a tomar con los funcionarios implicados». Y se constata la importancia del conocimiento directo de los hechos, «in situ» ex artículo 19.2 de la Ley Orgánica 3/1981, por parte de representantes del DP: «ha podido comprobarse que cuando con carácter previo al envío del escrito formalizando la queja ante la Administración, los asesores del Defensor del Pueblo han realizado una investigación directa y aportan datos concretos recogidos en estas actuaciones, suelen instruirse expedientes sancionadores por parte de las autoridades responsables».

La metodología adoptada para la investigación de las quejas de malos tratos, reflejada en el informe 1986, puede sintetizarse en los siguientes puntos: a) Conversación personal con el firmante de la queja; b) Uso de la investigación de oficio ex artículo 9.1 de la Ley Orgánica 3/1981, siendo fuentes de conocimiento de hechos relevantes los medios de comunicación e incluso, en algunos casos, la «queja anónima». Preciso es decir que el DP no puede tramitar quejas anónimas en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 («toda queja se presentará firmada por el interesado, con indicación de su nombre, apellidos y domicilio...»), pero estas quejas sí pueden, con todas las cautelas, ser fuente de conocimiento de sucesos que podrían aconsejar la apertura de investigación de oficio; c) Investigaciones «in situ» con interrogatorio a funcionarios y testigos. En algún caso, citación en la sede del DP a funcionarios policiales y conversación con los mismos sobre los hechos denunciados; d) Tramitación ante el órgano administrativo competente (Ministerio del Interior, Consejería, Alcalde, según los casos); e) Traslado al Fiscal General, ex artículo 25.1 de la Ley Orgánica 3/1981; f) Respeto al principio de no intervención en asuntos *sub iudice*, ex artículo 17.2, sin perjuicio, conforme a este mismo artículo, de continuar el análisis de los «problemas generales planteados»; igualmente, seguimiento de las actuaciones judiciales.

Entre las conclusiones formuladas, se indica que «no es adecuado que el Ministerio se limite a transmitir una nota del superior jerárquico, indicando que no son ciertos los hechos denunciados, y que el resultado de lesiones, invariablemente, se debe a la actividad de resistencia del sujeto o a caídas fortuitas. Tampoco resulta el

método operativo más adecuado indicar que al existir actuaciones judiciales, se estará al resultado de las mismas. En esta materia de denuncias de malos tratos o torturas es necesario realizar en cada caso una verdadera investigación en profundidad».

El informe 1987 establece algunas conclusiones para una mejor lucha contra la inseguridad ciudadana: Potenciar la actividad preventiva de la delincuencia, teniendo en cuenta que el incremento de la delincuencia juvenil debe combatirse mediante políticas activas (potenciando las actividades deportivas, recreativas, sociales, etcétera, de la juventud); incremento de las plantillas de funcionarios dedicados a la seguridad ciudadana; colaboración ciudadana mediante la denuncia ante la policía de los delitos cometidos (lo que a veces no resulta cómodo: «colas», incomodidades, trato descortés...); e intensificación de la lucha contra la droga, al ser ésta un potente factor criminógeno.

Sobre malos tratos, al final del primer quinquenio de actividad del DP, se ponían de relieve las dificultades de investigación: «no ha sido siempre sencillo y fácil para el Defensor del Pueblo investigar las quejas recibidas en esta materia, pues, al margen de la voluntad decidida de las autoridades responsables de los organismos administrativos para esclarecer los hechos, los escalones inferiores y en algunos supuestos la no colaboración de los implicados y sus compañeros hacen difícil la tarea de investigación. En algunos casos, se ha observado que el agente implicado sigue una serie de comportamientos, que dificultan aquella investigación y, a veces, complican aún más la situación del ciudadano afectado. Se recurre, en casos excepcionales, a la práctica de defenderse el policía mediante la alegación de que el ciudadano le ha agredido, desobedecido o insultado gravemente, aportando, también, certificados médicos, en los que constan lesiones del agente muy leves y sin trascendencia».

Damos un salto en el tiempo y compulsamos la situación de estos problemas dieciocho años después. En el informe anual 2005 siguen siendo relevantes los casos de malos tratos, y la especial preocupación del DP porque se depuren las responsabilidades disciplinarias de los funcionarios implicados. De hecho, el epígrafe que se refería a estas cuestiones se denominaba «presuntos malos tratos y régimen disciplinario de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». Se alude a que «causó gran conmoción social el fallecimiento de un ciudadano, en el puesto de la Guardia Civil de Roquetas de Mar (Almería), tras ser detenido, en el mes de julio de 2005». El DP inició una investigación de oficio, siendo informado de las severas medidas disciplinarias adoptadas. Se daba la circunstancia de que los medios de comunicación hacían alusión al uso de medios de defensa antirreglamentarios por parte de algún Guardia Civil («porra eléctrica»), confirmándose luego que el agente que hizo uso de la misma la había cogido de entre los efectos intervenidos y depositados en el acuartelamiento como consecuencia de actuaciones policiales y que, por tanto, no era de uso reglamentario.

En esta misma línea de actuación, se da cuenta de que habiendo sido notificado por la Fiscalía General del Estado al DP que un agente de policía local había sido condenado en firme por una falta de lesiones, la Institución exigió que se depurasen las correspondientes responsabilidades disciplinarias, lo que de hecho se produjo. En el comentario a otro caso, en el que se constató la resistencia de dos municipios a sancionar disciplinariamente a unos agentes de policía local condenados en sentencia penal firme, la Institución manifestó —siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo— que «las distintas administraciones ante situaciones como la presente, deben actuar con firmeza y actuar disciplinariamente contra el agente condenado, pues la sanción penal y la administrativa son perfectamente compatibles y ajustadas a Derecho».

Una idea interesante reflejada en esta última etapa es la acuñación del concepto de «trato incorrecto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». En efecto, se trata de ser exigente, de pedir a los funcionarios policiales ese trato «correcto y esmerado» a que se refiere la Ley Orgánica 2/1986 antes citada. El DP está atento en los últimos años a esas «pequeñas cosas» fundamentales para que el ciudadano pueda sentirse satisfecho del comportamiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Las denominadas «situaciones de inseguridad ciudadana» siguen constituyendo preocupación preferente de los ciudadanos y del DP. Así, el problema de determinadas «bandas juveniles», en las que, decíamos entonces, «el machismo y la violencia, en el marco de una estructura paramilitar (que incluye una uniformidad propia), forman parte de las señas de identidad del grupo. La violencia se practica hacia fuera y también dentro de la propia estructura interna». También se constataron elementos racistas en las actuaciones de estas bandas. La Institución expresó a las autoridades la necesidad de reforzar las medidas para combatir las actividades delictivas que se estaban produciendo, generadoras de situaciones objetivas de verdadera inseguridad ciudadana. Al propio tiempo, es paradigmático del tipo de quejas que se recibían y se reciben lo que se recogía a propósito de una queja sobre inseguridad ciudadana en un barrio de Madrid: «El Defensor del Pueblo también recibe quejas en relación con la situación global de inseguridad en barrios y zonas. Así, comparecieron un numeroso grupo de vecinos... exponían el clima de inseguridad ciudadana que se vive en su barrio. En síntesis, se quejan de robos, sensación de desprotección, tráfico de drogas, peleas, ajustes de cuentas, gritos, apertura de locales sin licencia, amenazas, insuficiente control policial, ocupación de calles y aceras por personas conflictivas, y un largo etcétera que denota una sensación de inseguridad ciudadana».

La apretada descripción que acabo de reflejar expresa los difíciles contornos de lo que la seguridad ciudadana significa; se mezcla la comisión de delitos (robos, tráfico de drogas, ajustes de cuentas, amenazas), con la falta de prevención de los mismos (insuficiente control policial), las infracciones de tipo urbanístico (apertura de locales sin licencia), las expresiones de marginalidad social (ocupación de calles y aceras por personas conflictivas) o, incluso, las costumbres molestas para los demás (gritos). Este conjunto de elementos, al que se une muchas veces la pobreza económica más o menos severa, genera situaciones de malestar social relacionadas con una sensación (subjetiva) o situación (objetiva) de inseguridad ciudadana, trasladada mediante queja al DP, quien se dirige a las autoridades competentes para impulsar medidas, consciente, por otra parte, de que aunque las soluciones no son ni sencillas ni rápidas, siempre pueden tomarse medidas concretas (más dotación policial, imposición de multas, incremento de las patrullas...) que mejoren la situación global de un municipio, barrio, zona o calle.

Finalmente, en este ejercicio 2005 aparecen referencias a la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana que, en la medida en que establece conductas sancionables relacionadas con la seguridad ciudadana, reclama muchas veces la actividad de control del DP. En concreto, la intervención de la Institución consiguió, en el caso citado en el Informe, la revocación de una sanción que se había impuesto indebidamente en virtud de lo dispuesto en el artículo 26 h) de esta Ley Orgánica, que establece como falta «desobedecer los mandatos de la autoridad o de sus agentes, dictados en directa aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, cuando ello no constituya infracción penal».

El informe 2006 abunda en la necesidad de depurar responsabilidades disciplinarias en supuestos de malos tratos, en la definición del «trato incorrecto» y en

las intervenciones sobre situaciones de inseguridad ciudadana. En cuanto a lo primero, se dice: «El Defensor del Pueblo mantiene una posición perfectamente conocida cuando existen presuntos malos tratos infligidos por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: debe incoarse información reservada y expediente disciplinario, sin perjuicio de la suspensión de este último en el supuesto de apertura de diligencias penales hasta tanto concluya el proceso penal, y ello en orden a evitar la prescripción de hipotéticas faltas disciplinarias. Ello no va en menoscabo de la presunción de inocencia de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: es más bien una garantía para todos, pues el inocente quedará exonerado y el culpable deberá asumir sus responsabilidades en todos los órdenes, aun cuando hubiera transcurrido mucho tiempo desde que sucedieran los hechos». Sobre «trato incorrecto», se dice: «En ocasiones, se producen incidentes de diversa índole entre agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y ciudadanos concretos que conducen a la queja de éstos. Puede tratarse de insultos, trato despectivo, multas injustificadas al amparo de la presunción de veracidad. La investigación de este tipo de quejas plantea problemas probatorios: en muchas ocasiones, se trata de la palabra del agente contra la del ciudadano; tan injusto sería considerar cierta la queja si la denuncia es infundada, como lo contrario. No pocas veces el ciudadano es a su vez denunciado por el agente. En fin, parece necesario contar con la declaración de testigos imparciales, si es que existen, para aportar algo de luz».

En el informe 2007 se describe la metodología utilizada en los últimos años para el tratamiento de las quejas por malos tratos policiales: «El Defensor del Pueblo, cuando recibe una queja ciudadana en la que se indica que uno o varios miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha golpeado o vejado de cualquier manera a un ciudadano, la admite a trámite y recaba el informe correspondiente. Desde hace tiempo, y dada la gravedad de estas conductas, no se admite un informe de la Administración que se limite a exponer la versión de los acusados, sino que se insta a recabar la versión de los testigos, si existen. La Institución siempre exige la apertura de expedientes disciplinarios, se dirige al Fiscal General del Estado para hacer un seguimiento de las diligencias previas penales que en la práctica totalidad de los casos están abiertas. Asimismo, en virtud del artículo 25.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, la Institución da traslado al Fiscal General del Estado cuando tiene conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos, siempre que no le conste la existencia de diligencias penales ya iniciadas». Continúan presentes las quejas por situaciones de inseguridad ciudadana en localidades, zonas, barrios o calles, o las relacionadas con la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

En el informe 2008 se afirma con respecto a los malos tratos: «No cabe tolerancia alguna con estas conductas. Es necesario prevenir y, si es el caso, sancionar, pues está en juego la dignidad de las personas, el prestigio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y uno de los elementos claves para determinar la calidad de una democracia: una Policía al servicio de los ciudadanos, de su seguridad y de todos los demás derechos. Una Policía que sepa manejar situaciones difíciles y usar la fuerza sólo si es estrictamente necesario y con arreglo al principio de proporcionalidad». Persisten las quejas por inseguridad ciudadana, poniéndose de relieve que responden a una inseguridad «objetiva»: «Los ciudadanos se dirigen al Defensor del Pueblo solicitando su ayuda para intentar que mejoren las condiciones de seguridad de su entorno, afectados por fenómenos como el tráfico de droga en pequeña escala, la

concentración de drogodependientes, los robos o las peleas callejeras. Las quejas generalmente provienen de lugares en los que objetivamente se cometen más delitos que en la media de la ciudad o provincia en que se ubican».

En el ejercicio 2009 se produjo la designación del DP como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura u otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas, en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre. El 19 de enero de 2010 se creó la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención dentro de la estructura del DP, comenzándose las visitas preventivas de la Unidad a lugares de privación de libertad de todo tipo el 3 de marzo de 2010. En el momento en el que se escriben estas líneas (julio de 2010), y en un brevísimo periodo de tiempo —el que va de marzo a julio— la Unidad se ha consolidado como un elemento fundamental de la estructura orgánica defensorial, pudiendo destacarse en su actividad las más de 70 visitas realizadas, que constituyen una efectiva prevención de los malos tratos, y elemento capital de la defensa de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad; al propio tiempo, la realización de visitas sorpresivas continúa una tradición que, en el Defensor del Pueblo, se remonta a los comienzos de sus actuaciones en 1983.

Finalmente, mencionar que persisten en el año 2009 situaciones concretas de inseguridad ciudadana, bien por la «vivencia personal de inseguridad por la comisión de delitos contra las personas y la propiedad», bien por «situaciones difíciles para la convivencia (ruidos, suciedad, consumo de drogas y alcohol en la calle, etcétera)».

3. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

No serían suficientemente representativas de la actividad del DP en materia de seguridad ciudadana estas líneas sin una somera referencia a nuestra preocupación por las víctimas de los delitos, por quienes sufren de manera más grave y objetiva la falta de seguridad; aquéllos a quienes la seguridad ciudadana no ha podido ser garantizada: las víctimas del terrorismo, de la violencia contra las mujeres, de los delitos en general.

La defensa de las víctimas del terrorismo ha sido y es una de las más honrosas misiones del DP. Como decíamos en el informe anual 2008, «la atención a las víctimas del terrorismo es una exigencia jurídica y ética no sólo para el Estado, sino para el conjunto de la sociedad. El terrorismo viola los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y moral, a la seguridad, a la libertad, y ataca al sistema democrático, a nuestra libertad colectiva y a nuestro derecho como pueblo a vivir en paz y con pleno respeto a los derechos humanos».

Son innumerables las actuaciones del DP en defensa de las víctimas del terrorismo. Ya en el informe de 1983 aparece un epígrafe denominado «indemnización a las víctimas del terrorismo»; desde entonces, se ha trabajado por el perfeccionamiento de la legislación, por su interpretación *pro victima*, por atender situaciones individuales, por asesorar cuando no era viable una intervención directa ante la Administración. En los últimos años, la Institución se ha ocupado de cuestiones tales como los derechos de las víctimas españolas de atentados terroristas cometidos en el extranjero; los derechos de los amenazados; el concepto jurídico de «víctima»; la aplicación de la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo de 1999 y las leyes autonómicas que se han ido aprobando; los escoltas; o las diversas presta-

ciones a que tienen derecho (ayuda psicológica, resarcimiento de daños personales y materiales), entre otros temas.

La violencia de género, o violencia contra las mujeres por el hecho de serlo, un fenómeno que por desgracia ha existido siempre, adquirió visibilidad social en nuestro país en los años 90 del pasado siglo, a la par que surgía, por vez primera, un tratamiento jurídico específico del problema. Hoy, disponemos de un amplio elenco de medidas para combatir esta forma de criminalidad y proteger a sus víctimas, siendo de destacar los Juzgados y Fiscalías de Violencia de Género y los policías especializados.

El DP fue pionero en la lucha contra este fenómeno y, como consecuencia de las quejas que empezaron a recibirse en 1997, se elaboró el informe monográfico «La violencia doméstica contra las mujeres», presentado en la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el DP el 3 de noviembre de 1998, el cual contenía 51 Recomendaciones. Desde entonces el problema ha sido una constante en la actividad defensorial, dedicándose la Institución en los últimos tiempos a velar por el adecuado cumplimiento —no siempre fácil por la complejidad de las situaciones que se viven— de las medidas de protección establecidas en la legislación vigente en cuestiones tales como la información y asistencia social integral, la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, por supuesto, la tutela judicial especializada.

Finalmente, debemos referirnos a las víctimas del delito en general, en particular de los delitos violentos. La víctima, gran olvidada del derecho penal tradicional —hasta el surgimiento y desarrollo de la llamada «victimología»— cobra afortunadamente en los últimos años un protagonismo cada vez mayor. No sólo la víctima del terrorismo o la violencia de género, sino la víctima en general, que debe ser atendida y reparada, moral y materialmente. El DP ha tenido siempre entre sus preocupaciones a las víctimas del delito, y ya en 1990 recomendó que se adoptasen medidas para extender sus derechos y mejorar el trato que recibían (Recomendación de 22 de marzo de 1990 sobre ratificación por España del Convenio Europeo de 24 de noviembre de 1983, relativo a las indemnizaciones a víctimas de infracciones violentas y adecuación de nuestra legislación al respecto). Años después, se promulgó la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de los delitos violentos y contra la libertad sexual. El DP ha estado atento a los problemas de las víctimas, y ha favorecido con su actividad multitud de realidades hoy cotidianas, como el trato adecuado por la Policía —que debe estar impregnado de sensibilidad y respeto— o la extensión de las oficinas de asistencia a víctimas de delitos, cada vez más habituales en las administraciones públicas y el Poder Judicial, exigiendo cuantas medidas han sido necesarias —en general, y en los casos concretos— para evitar la llamada «segunda victimización».

7. GUATEMALA*

1. INTRODUCCIÓN. 2. ACTUACIÓN DE LA PDH EN EL 2005. 3. ACTUACIÓN DE LA PDH EN EL 2006: 3.1. Asesoría para el trámite de Proyectos de Ley; 3.2. Investigación en Derechos Humanos. 4. ACTUACIÓN DE LA PDH EN EL 2007: 4.1. Acciones de la PDH ligadas al tema de seguridad. 5. ACTUACIÓN DE LA PDH EN EL 2008. 6. ACTUACIÓN DE LA PDH EN EL 2009. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala es el comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos, garantizados por la Constitución Política (CP) y contenidos en los instrumentos internacionales en la materia, aceptados y ratificados por el Estado.

Dentro de las atribuciones del Procurador, estipuladas en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador (Decretos 54-86 y 32-87), se encuentra la facultad para investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona sobre violaciones de derechos humanos, así como supervisar y promover el buen funcionamiento de la administración pública y la agilización de la gestión administrativa gubernamental; igualmente, puede emitir recomendaciones, promover acciones, recursos o censuras, que tiendan a corregir las faltas que atentan contra los derechos y la dignidad de las personas.

El Magistrado de Conciencia tiene, asimismo, atribuciones para desarrollar actividades encaminadas al examen de la situación de los derechos humanos; realizar informes, compilaciones, estudios, investigaciones jurídico-doctrinales, publicaciones; campañas divulgativas y cualesquiera otras actividades de promoción, con el propósito de hacer conciencia en los diversos sectores de la población sobre la importancia de estos derechos.

* *Abreviaturas:* ANN = Alianza Nueva Nación; ANASJ = Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia; CCPDH = Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos; CICIACS = Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS); CICIG = Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala; CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CONRED = Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres; CP = Constitución Política de la República de Guatemala; FGR = Frente Republicano Guatemalteco; IIDH = Instituto Interamericano de Derechos Humanos; INACIF = Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala; PARLACEN = Parlamento Centroamericano; PDH = Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala; PN = Policía Nacional; PNC = Policía Nacional Civil; RUDFOR = Registro Unificado de Víctimas sobre Desaparición Forzada y otras Formas de Desaparición; UNE = Unidad Nacional de la Esperanza; UNRG = Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca.

En los últimos años el papel del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala se ha hecho más amplio y participativo, demandando mayor cobertura y acciones en materia de seguridad y justicia. El Procurador ha debido asumir funciones, como complemento a otras, como parte de la búsqueda de soluciones a la problemática de la seguridad pública y los derechos humanos. A continuación se realiza un breve resumen de las acciones más relevantes de la institución de la PDH, en materia de seguridad pública, desde el año 2005 al 2009.

2. ACTUACIÓN DE LA PDH EN EL 2005

Durante el año 2005 la PDH atendió 1,076 denuncias de violación a los derechos individuales y 561 de derechos específicos. En derechos económicos, sociales y culturales atendió 1,360 denuncias.

En el campo de derechos relacionados con la seguridad y la justicia, en el año 2005, la PDH presentó un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 200 del Código Penal, que establece que se puede exonerar de responsabilidad penal al autor de los delitos de violación, abusos deshonestos, raptos y estupro, cuando contrajera matrimonio con la víctima. Esta disposición fue severamente criticada por las agrupaciones de mujeres, ya que ultrajaba la dignidad de la víctima, y obstaculizaba el pleno acceso a la justicia, preservando estereotipos sobre el rol de la mujer en la sociedad. En especial, afectaba a las niñas entre 12 a 18 años, quienes sin contar con la capacidad plena para contraer matrimonio, podían ser casadas de manera arbitraria por sus padres.

La PDH procedió a interponer acción de inconstitucionalidad en contra de dicha norma, basado en la violación del derecho a la justicia, el libre acceso a los tribunales, la violación a la dignidad y libertad de la mujer, garantizados en los artículos 1, 2, 4, 12, 28, y 203 de la CP, y en los artículos 5 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, contravenía la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como la «Convención de Belem Do Pará», y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En consecuencia, mediante resolución emitida por la Corte de Constitucionalidad, con fecha 2 de diciembre de 2005, se decretó la suspensión provisional de la norma, con lo cual se procedió a garantizar el acceso a la justicia y a proteger a las mujeres víctimas de violencia sexual.

De otro lado, la PDH también presentó un recurso de amparo contra la Dirección General del Sistema Penitenciario, por imposición del uso de grilletes contra personas privadas de libertad. Es recurso se interpuso contra la orden, dada por la directora del Sistema Penitenciario, de utilizar grilletes, tanto en manos como en pies, en las personas que se encuentran sujetas a procesos penales; lo cual fue anunciado por los medios de comunicación social. Se señaló que tal orden vulnera el derecho a la dignidad, el derecho a no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes y al derecho a la presunción de inocencia. Se alegó además, que se violaba el principio de reserva de ley en materia de derechos humanos, ya que no existía disposición legal que reglamentara el uso de grilletes. Como consecuencia de esta acción, la Dirección General del Sistema Penitenciario se abstuvo de la utilización de grilletes en manos y pies, en contra de la población privada de libertad provisional.

Por otra parte, se dio inicio a una investigación, por violaciones a los derechos humanos, en el archivo de la Policía Nacional. Por primera vez se solicitó una acción de investigación de derechos humanos, ante el Juzgado Tercero de Primera Instancia Civil, a efecto de inspeccionar y analizar la documentación de dicho archivo, en donde se registran acciones relacionadas con hechos violatorios de los derechos humanos, como la desaparición forzada de personas en el período de 1960 a 1996. Con esta diligencia, la PDH abrió una importante línea de investigación. También logró que 14 Comisarías, incluyendo los antiguos Primero y Segundo Cuerpo de la Policía Nacional, remitieran los archivos de sus respectivas comisarías. De esta manera se centralizó toda la documentación en el Archivo Histórico Central, para ser objeto de sistematización, rescate y análisis. Cabe destacar que este es uno de los acervos más grandes de su tipo en América Latina, y cuenta con cerca de 7,900 metros lineales de paquetes con toda clase de documentos, que contienen no menos de 80 millones de folios. El registro más antiguo localizado data de 1882 y los documentos abarcan hasta mediados de 1997, cuando concluyeron las funciones de la Policía Nacional (PN)⁵.

3. ACTUACIÓN DE LA PDH EN EL 2006

Durante el año 2006 la PDH recibió un total de 1,221 denuncias, por violación de derechos individuales. También, por violación de derechos específicos, se recibieron 498 denuncias, correspondiendo en ambos casos a un número igual de investigaciones. Por violación de los derechos económicos, sociales y culturales, se atendieron 1,347 denuncias. Por último, se registraron 3,087 acciones específicas, de atención a la víctima.

Por otra parte, entre las acciones relevantes, se deben destacar los aspectos relacionados al «mandato de Averiguación Especial», otorgado por la Corte Suprema de Justicia a la PDH. En este sentido, el artículo 467 del Código Procesal Penal faculta a la Corte Suprema sobre el procedimiento especial de averiguación, para que a solicitud de cualquier persona que interponga un recurso de exhibición personal, y donde exista la sospecha de que la persona haya sido detenida por miembros de seguridad del Estado o por agentes regulares o irregulares, designe y encargue la averiguación o procedimiento preparatorio a la PDH, que actuará como un fiscal para la realización de averiguaciones especiales de la acción penal. Cabe destacar que, en el transcurso de los últimos 12 años (1997-2009), la Corte Suprema asignó 108 casos, para la Averiguación Especial, a la PDH. Entre los casos tramitados, bajo esta fórmula procesal, se encuentran las investigaciones realizadas por la desaparición forzada de las siguientes personas:

- Fernando García (hecho ocurrido el 18 de febrero de 1984)
- Carlos Cuevas (hecho ocurrido el 15 de mayo de 1984)
- Luis Fernando de la Roca Elías (hecho ocurrido el 9 de septiembre de 1985)
- Domingo Gómez Cervantes (hecho ocurrido el 23 de diciembre de 1983)
- Marco Antonio Molina Theissen (hecho ocurrido el 6 de octubre de 1981)
- Caso el Jute (hecho ocurrido el 19 de octubre de 1981)

⁵ En 1997 se fundó la Policía Nacional Civil (PNC), que sustituyó a la Policía Nacional (PN).

- Mayra Gutiérrez (hecho ocurrido el 7 de abril del 2000)
- Macario Pu Chivalán, Agapito Lucas, Luís Ruíz Luíz y Nicolás Mateo (hechos ocurridos el 1 y 7 de abril de 1989)

3.1 En el 2006, la PDH realizó observaciones legales a la iniciativa de la Ley del Régimen Penitenciario, remitidas al Congreso de la República; asimismo, emitió una Opinión legal sobre la Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo; elaboró un Proyecto de Decreto para declarar Patrimonio Cultural de la Nación el Archivo de la Antigua Policía Nacional; elaboró un Anteproyecto de Ley para la Protección de las Trabajadoras y Trabajadores Sexuales Comerciales; propuso enmiendas a la Ley del Instituto Nacional de Servicios Forenses de Guatemala (INACIF)⁶, remitidas al Congreso de la República; emitió una Opinión legal y realizó recomendaciones sobre la iniciativa de la Ley de Indulto; además, participó en la elaboración de Ley del Centro de Protección de Menores; emitió Opinión legal sobre la iniciativa de ley 3204, Ley Reguladora de Tramitación y Otorgamiento del Recurso de Gracia; y, por último, colaboró en la elaboración del Anteproyecto de Decreto Legislativo que reforma la Ley de Protección para las Personas de la Tercera Edad (Decreto No. 80-96, reformado por el Decreto No. 2096, ambos del Congreso de la República).

3.2 En el 2006, la PDH continuó sus investigaciones, por violaciones a los derechos humanos, en el Archivo Histórico de la Policía Nacional. En este aspecto, resalta la importancia del hallazgo de este Archivo Histórico por la PDH, y el enorme esfuerzo para lograr su recuperación y organización, a fin de hacerlo accesible a las instituciones del Estado, a los investigadores interesados y a la ciudadanía que desee hacer efectivo su derecho a conocer la verdad. Igualmente, se implementaron procedimientos para preservar los millones de documentos encontrados en el archivo, organizarlos y describirlos archivísticamente, digitalizarlos y conservarlos en condiciones adecuadas, con el objetivo de hacer una contribución fundamental y efectiva al proceso de reconciliación nacional en Guatemala.

4. ACTUACIÓN DE LA PDH EN EL 2007

Durante el 2007 la PDH registró 2,287 denuncias por violación de derechos específicos, es decir, un 32.80%; 1,970 denuncias por violación de derechos civiles y políticos, que representó el 28.25% del total; y 2,523 denuncias por conculcación de derechos económicos, sociales y culturales, que significó el 36.18% del total. Todas estas denuncias fueron motivo de investigación y dieron lugar a la apertura de expedientes ordinarios.

Cabe recordar que el 2007 fue un año en el que se celebraron elecciones generales en Guatemala, y el que se identificaron indicios de involucramiento de integrantes de las fuerzas de seguridad en hechos delictivos. Entre los meses de enero a octubre de ese año, la PDH recibió 258 denuncias contra agentes y guardias de seguridad. Durante este período ocurrieron acontecimientos de alto impacto nacional e internacional, mediante los cuales se dio a conocer la participación de integrantes de la

⁶ <http://www.inacif.gob.gt/>

Policía Nacional Civil (PNC) en actos contrarios a la ley. Entre estos casos se encuentran el del asesinato de tres diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) en la localidad guatemalteca de El Jocotillo; el asesinato de cuatro policías, presuntos homicidas de los parlamentarios salvadoreños, en la cárcel de El Boquerón; y, la ejecución extrajudicial de cinco jóvenes por agentes de la PNC, capturados ilegalmente en una zona popular de la capital guatemalteca.

4.1 La PDH sistematizó y analizó los hechos violentos, vinculados al proceso electoral, que afectaron a activistas y dirigentes de partidos políticos, durante todo el 2006 y los primeros seis meses de 2007, y que arrojaron un total de 61 ataques. Los sucesos tuvieron lugar en 18 de los 22 departamentos del país.

La implementación del Observatorio Electoral durante el 2007, puesto en marcha conjuntamente por la PDH, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Arzobispado Metropolitano de Guatemala, tuvo como fin primordial la vigilancia y protección del ejercicio de los derechos cívicos y políticos de la ciudadanía. Gracias al Observatorio se pudo monitorear las elecciones generales del 9 de septiembre, y las elecciones presidenciales, segunda convocatoria, del 4 de noviembre de 2007. En total, se recibieron 4,832 denuncias, de las cuales 1,215 fueron relativas a la vigilancia de derechos humanos y 3,617 estuvieron relacionadas con la fiscalización administrativa; el objetivo de ambos instrumentos fue advertir y evidenciar cualquier problema que se pudiera presentar en el marco de la vigilancia de los derechos humanos.

Con relación al esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos, cometidas en el período del conflicto armado interno, la Institución realizó importantes esfuerzos durante el 2007. Entre estos debe mencionarse a los avances realizados en el Proyecto de Recuperación del Archivo Histórico de la Policía Nacional, que a la fecha ha procesado el 5% del total de su acervo documental, equivalente a casi cuatro millones de documentos; y al desarrollo de la infraestructura necesaria para poner a disposición de la sociedad un archivo para investigar las violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado. En junio de 2007 el equipo general de la PDH asignado a este Proyecto lo integraban 206 personas, de las cuales 50% eran mujeres y 50% hombres.

De otro lado, también se creó, mediante un acuerdo institucional (SG-066-2007), el Registro Unificado de Víctimas sobre Desaparición Forzada y otras Formas de Desaparición (RUDFOR), que consistía en una base de datos unificada sobre personas desaparecidas durante el conflicto armado interno. Paralelamente, el RUDFOR junto a organizaciones de derechos humanos realizaron gestiones ante el Congreso de la República, para la aprobación de una Ley que diera lugar a una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Por otra parte, el 22 de febrero de 2007 colapsaron los colectores de aguas negras del Barrio San Antonio, en la zona 6, de la ciudad capital de Guatemala, cuya consecuencia fue el hundimiento de varias casas y la muerte de tres personas. Como consecuencia de este hecho, el Procurador de los Derechos Humanos, en base al artículo 25 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que lo legitima para iniciar acciones de amparo ante los órganos competentes, planteó el 26 de agosto de 2007 una acción de amparo contra la corporación municipal de la ciudad de Guatemala y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)⁷, para proteger los intereses de los vecinos afectados por este hecho.

⁷ <http://conred.gob.gt/>

Subsidiariamente, ante la incapacidad o limitaciones del Estado para actuar en situaciones y casos urgentes de protección de derechos humanos, se ha solicitado la intervención del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Así, durante el 2007 se presentaron 17 solicitudes (dos de ellas fueron co-peticiones) para la obtención de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de las cuales se otorgaron: una a favor de la directiva de una organización sindical; otra a favor de un ex agente de Policía Nacional Civil, que se encuentra en prisión preventiva; y la tercera, a favor de un dirigente político, quien durante el proceso electoral fue objeto de actos hostiles que pusieron en riesgo su integridad física.

Durante el proceso electoral, que se caracterizó por situaciones críticas y muertes violentas de activistas o dirigentes políticos, la PDH mantuvo sus comunicaciones con la CIDH, señalando la urgente situación y la obligación del Estado de salvaguardar los derechos a la integridad y a la vida de personas vinculadas a las actividades político-electorales, tal como fueron los casos de los miembros de los partidos políticos Alianza Nueva Nación (ANN), Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

En el caso del asesinato de cuatro ciudadanos salvadoreños, tres de ellos diputados al PARLACEN, y del posterior homicidio de cuatro ex policías acusados de dicho delito, se presentaron dos solicitudes de medidas cautelares ante la CIDH, a favor de dos personas que por razones de seguridad permanecen en el anonimato. Como consecuencia de estos hechos, la presión nacional e internacional, para encontrar a los responsables y juzgarlos, permitió un cambio en las estructuras del Ministerio de Gobernación (Interior); a pesar de la detención, tortura y asesinato de cinco jóvenes de un barrio de la ciudad capital, por dos miembros de la PNC, a fines de septiembre de 2007. Por otra parte, se solicitaron también medidas de protección, para personas que habían colaborado proporcionando información sobre actos ilícitos de estructuras clandestinas al interior de la PNC. En los casos mencionados, la CIDH requirió información al Estado sobre las respectivas situaciones, medida que reviste mucha importancia, ya que contribuye a disminuir los niveles de riesgo eventuales en cada caso en particular.

Del mismo modo, se realizaron comunicaciones al Relator Especial sobre la Libertad de Expresión⁸ de la CIDH, por amenazas realizadas contra la periodista Margarita Carrera, luego de la publicación de sus columnas de opinión en un diario local donde abordó los sucesos del 31 de enero de 1980, durante la quema de la embajada de España, en Guatemala.

También, el Procurador de los Derechos Humanos dio un importante apoyo a la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala⁹ (CICIG). En el año 2002, a propuesta de un grupo de organizaciones de la sociedad civil y del Procurador de los Derechos Humanos, se elaboró una propuesta para la creación de una Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), que derivó en un acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y las Naciones Unidas.

Finalmente, según las estadísticas, entre los meses de enero a octubre de 2007, se desarrollaron 263 resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos sobre

⁸ <http://www.cidh.org/relatoria/>

⁹ <http://www.cicig.org/>

Orden y Seguridad, cifra que representa el 18.96% del total de resoluciones emitidas en el período (1,387).

5. ACTUACIÓN DE LA PDH EN EL 2008

La situación durante el 2008, en cuanto a la protección del derecho a la vida y la integridad física, se relaciona con dos grandes tipos de factores estrechamente entrelazados: en primer lugar, el evidente desborde de la criminalidad y la violencia; y en segundo término, el debilitamiento de la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones. Por lo que se pone de manifiesto un virtual colapso del sistema de seguridad y la insuficiencia de la justicia o, en términos de la gobernabilidad democrática, del acceso a la justicia.

En este año, las denuncias relacionadas con la vulneración de derechos individuales, atendidas por la PDH, fueron 1,050; las relativas a la vulneración de derechos específicos fueron 670; que dieron lugar a igual número de expedientes de investigación. En relación a la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales, se registraron 1,473 denuncias. Además, de un total de 20,882 acciones específicas, para la atención a la víctima, se desarrollaron 3,692 acciones. También se abrieron expedientes en contra de agentes de la PNC y del Sistema Penitenciario.

Igualmente, el Procurador de los Derechos Humanos desarrolló importantes acciones relacionadas con la seguridad y la justicia; entre estas acciones se puede citar su participación en el desarrollo del Plan Operativo Anual 2008, del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), en el cual se asignó un lugar específico a la problemática de la seguridad pública. Como resultado de esto, se organizó la primera reunión técnica de las instituciones integrantes del CCPDH, en San José de Costa Rica, entre el 10 y el 11 de julio, organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). En esta reunión se identificaron los grandes temas que las instituciones nacionales de derechos humanos de la región centroamericana deberían abordar, para ofrecer a los países de la región propuestas de seguridad ciudadana respetuosas de las garantías fundamentales.

Por otra parte, en la ciudad de Guatemala, del 11 al 13 de agosto de 2008, se llevó a cabo el «Curso Regional sobre Seguridad y Derechos Humanos: El derecho Humano a la Seguridad», en el cual participaron cuatro funcionarios de cada una de las instituciones integrantes del CCPDH. Asimismo, se desarrolló en Guatemala un taller de las instituciones del CCPDH, que tuvo por objetivo la identificación de las acciones desarrolladas hasta ese momento, y las pendientes de desarrollar en materia de seguridad por las instituciones nacionales, desde una perspectiva de alcance regional. Igualmente, el 23 de septiembre, se realizó en la sede de la PDH el foro «La seguridad pública y la reforma policial para el fortalecimiento del poder civil».

En el mes de octubre, representantes del Procurador de los Derechos Humanos presentaron la ponencia sobre «Seguridad y Derechos Humanos», en la Conferencia Internacional celebrada en Tegucigalpa, Honduras, sobre «Las causas estructurales de la violencia en Centroamérica», bajo los auspicios de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana.

De otro lado, desde la sede central de la PDH y en las Auxiliaturas departamentales, se desarrollaron capacitaciones para la PNC y el Ejército, sobre temas relativos

a los derechos humanos, la realidad nacional, los Acuerdos de Paz, y la dignidad humana; también se organizaron charlas de sensibilización, dirigidas a las autoridades, a las personas privadas de libertad, entre otros. Asimismo, se organizaron mesas de diálogo en municipios de alto riesgo, para tratar asuntos de interés local, seguridad ciudadana, trabajo, salud y alimentación. También se monitoreó, conjuntamente con la unidad correspondiente de control de empresas de seguridad de la PNC, la legalidad del funcionamiento y el cumplimiento de los requerimientos mínimos de las empresas de seguridad, en algunos municipios del departamento de Guatemala.

En algunos departamentos del interior de la República se realizaron investigaciones de campo para supervisar las condiciones de funcionamiento de las estaciones y subestaciones de la PNC; también se impartieron talleres de sensibilización, capacitación, derechos humanos y uso específico de la fuerza y de las armas de fuego, a los agentes de la PNC, a operadores de justicia y a funcionarios del Ministerio Público.

En algunos departamentos también se realizaron acciones de protección judicial, realizadas a favor de la niñez y juventud y para la prevención de la violencia intrafamiliar. Igualmente, se ejecutaron algunas acciones de fiscalización de las instituciones surgidas a raíz de los Acuerdos de Paz, para garantizar el acceso a la justicia y la certeza jurídica. Además, se desarrollaron acciones de sensibilización sobre la prevención del «delito de linchamiento»; se organizaron discusiones sobre la violencia y la seguridad ciudadana y sobre el cumplimiento del debido proceso y el respeto a la integridad física; del mismo modo se analizaron y discutieron algunas políticas para el fortalecimiento del sistema democrático, y la mejora de la aplicación de la justicia, con énfasis en la necesidad de apoyar a los sectores sociales más vulnerables.

Por último, se solicitaron medidas de protección a los órganos jurisdiccionales competentes, a favor de grupos vulnerables, como los menores de edad y las mujeres.

6. ACTUACIÓN DE LA PDH EN EL 2009

Con respecto a las denuncias atendidas, el registro de vulneración de derechos individuales da cuenta de un total de 1,230 denuncias; en relación a la vulneración de derechos específicos, se registraron 82 denuncias; y con respecto a la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales, se contabilizaron 682 denuncias; asimismo, se abrieron un mismo número de expedientes este año. Por otra parte, de un total de 22,369 acciones específicas, se registraron 3,131 hechos de atención a la víctima.

En el campo de la seguridad y justicia, el Procurador de los Derechos Humanos, conjuntamente con el Arzobispo Metropolitano de Guatemala, el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Presidente de la Alianza Evangélica de Guatemala, hicieron pública, el 23 de enero de 2009, una propuesta dirigida al Gobierno de la República, para la elaboración de un Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ). En este sentido, y como consecuencia de esta propuesta, el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia fue suscrito el 15 de abril de 2009 por el Presidente de la República, el Presidente del Congreso de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el jefe del Ministerio Público y Fiscal General de la República. El Acuer-

do Nacional consta de 101 compromisos, organizados en diez ejes temáticos, que en conjunto constituyen una agenda que el Estado debe desarrollar para superar el ambiente de criminalidad e impunidad imperante en Guatemala. A las cuatro instituciones se les encomendó actuar como Grupo Garante, dentro de la Comisión de Verificación del Acuerdo Nacional. Durante el 2009 se dio seguimiento al Acuerdo.

Por otra parte, en la gestación, aprobación y seguimiento del ANASJ, el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala mantuvo, a lo largo del año, un trabajo constante de coordinación con las contrapartes, con quienes impulsó la integración de un equipo técnico (conocido nacionalmente como G-4). El balance de resultados no es el mejor y no resulta coherente con la grave situación de seguridad que afecta a la población. Al final del año, las cifras oficiales y la percepción ciudadana reflejaron un agravamiento de las condiciones que afectan al derecho a la seguridad y a la vida, y el Grupo Garante emitió consecuentemente una opinión crítica sobre las acciones institucionales orientadas a la creación de un sistema nacional de seguridad. El 2 de septiembre de 2010, el Grupo Garante en pleno abandonó su función de entidad garante, denunciado el incumplimiento del ANASJ por parte del Estado.

En otro ámbito de intervención, el Procurador de los Derechos Humanos dio continuidad a las acciones de Averiguación Especial, asignadas por la Corte Suprema de Justicia, que permitieron capturar a Héctor Roderico Ramírez, ex agente de la PN y miembro de la PNC, y al ex policía Abrahán Lancero Gómez, acusados de participar en la desaparición del universitario y líder sindical Fernando García y de la detención ilegal de Danilo Chinchilla el 18 de febrero de 1984.

Otro de los casos que obtuvo resultados en el 2009, en el marco de la Averiguación Especial conducida por el Procurador de los Derechos Humanos, es el conocido como «El Jute», por los hechos acaecidos el 19 de octubre de 1981, cuando efectivos del Ejército de Guatemala y comisionados militares llegaron a la aldea El Jute, en el Departamento de Chiquimula, y sustrajeron de sus residencias a los señores Jacobo Crisóstomo Chegüen, Miguel Ángel Chegüen Crisóstomo, Raúl Chegüen, Inocente Gallardo, Antolín Gallardo Rivera, Valentín Gallardo Rivera y Santiago Gallardo Rivera. Por estos hechos, el 3 de diciembre de 2009, a través de un proceso penal celebrado en primera instancia, fueron condenados a 53 años de prisión el coronel Marco Antonio Sánchez Samayoa y los comisionados Gabriel Álvarez Ramos, José Domingo Ríos y Salomón Maldonado. También se ordenó iniciar una investigación contra el ex ministro de la Defensa, Ángel Aníbal Guevara, y el ex jefe del Estado Mayor de la Defensa, Benedicto Lucas García, para determinar su autoría intelectual en estos hechos.

La institución de la PDH, como en años anteriores, continuó elaborando estudios y análisis específicos sobre la situación de la seguridad pública en Guatemala, sobre los hechos violatorios del derecho a la vida y a la seguridad física; sistematizando y publicando informes estadísticos mensuales sobre muertes violentas y el derecho a la vida, sobre lesiones y detenciones por homicidio, sobre sectores vulnerables, muertes violentas de mujeres, niños y adultos mayores, sobre muertes violentas de pilotos y otras personas relacionadas con el transporte público, sobre muertes violentas por linchamientos; publicando estadísticas sobre delitos sexuales, estadísticas sobre secuestros y sobre armas incautadas, índices delincuenciales nacionales y mapas georeferenciales sobre muertes violentas y homicidios por cada 100 mil habitantes y a nivel municipal, tomando como base de información los registros de la PNC y del INACIF, así como datos hemerográficos propios.

7. FUENTES EN INTERNET

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
<http://www.cicig.org/>

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
<http://conred.gob.gt/>

Instituto Nacional de Servicios Forenses de Guatemala
<http://www.inacif.gob.gt/>

Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH
<http://www.cidh.org/relatoria/>

8. HONDURAS*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES: 2.1. Obligaciones generales del Ejecutivo; 2.2. Obligaciones específicas de la policía; 2.3. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS. 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 7.1. Seguridad de las Mujeres; 7.2. Seguridad de los Jóvenes; 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas; 7.4. Seguridad de los grupos sexo-género-diversos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) es una institución constitucional y nacional, creada por Decreto No. 2-95 del Congreso Nacional (CN), mediante reforma del artículo 59 de la Constitución de la República (CR), para garantizar la vigencia de los derechos y libertades reconocidos en la CR, los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Honduras, entre ellos, el derecho a la seguridad ciudadana.

A efecto de promocionar entre las autoridades el conocimiento de las normas internacionales y nacionales de protección a los derechos humanos en materia de seguridad ciudadana, entre otros, el CONADEH, en 1998, realizó y distribuyó la primera edición de la Colección *Conociendo Nuestros Derechos y Deberes*, constituida por 4 libros, titulados: a) Número 2, *Mujer*, que contiene la normativa nacional e internacional vigente relativa a la protección integral de los derechos de la mujer; b) Número 3, *Niñez*, que contiene la normativa nacional e internacional vigente relativa a la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;

* *Abreviaturas:* CEDAW = Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; CN = Congreso Nacional; CONADEH = Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; CONASIN = Consejo Nacional de Seguridad Interior CR = Constitución de la República de Honduras; CP = Código Penal; CPP = Código Procesal Penal; DLCN = Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico; DNAI = Dirección Nacional de Asuntos Internos; DNIC = Dirección Nacional de Investigación Criminal; DNSEI = Dirección Nacional de Servicios Especiales de Investigación; DNSEP = Dirección Nacional de Servicios Especiales Preventivos; DNPP = Dirección Nacional de la Policía Preventiva; DNT = Dirección Nacional de Tránsito; FA = Fuerzas Armadas; LME = Ley de Migración y Extranjería; LMP = Ley del Ministerio Público; LOPNH = Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras; MP = Ministerio Público; ONGs = Organismos no Gubernamentales; OV = Proyecto Observatorio de la Violencia; PGR = Procuraduría General de la República; PM = Policía Municipal; PN = Policía Nacional; SEDS = Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa.

c) Número 4, *Policía: Seguridad y Justicia*, que contiene la normativa nacional e internacional vigente que regula las actuaciones de los diferentes cuerpos de seguridad existentes en el país, y la normativa internacional ratificada en materia de seguridad y protección de los privados de libertad; y, d) Número 5, *Derechos Humanos: Su Protección Internacional*, que contiene los instrumentos internacionales básicos de protección a los derechos humanos en el sistema interamericano y en el sistema internacional. De esta colección se hizo una segunda edición en 1999 y una tercera en 2009.

En relación a los informes sobre el país presentados ante los Comités internacionales competentes en materia de seguridad ciudadana, el CONADEH participó en la elaboración del informe presentado por el Estado de Honduras, el 9 de abril de 2008, al Comité de la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes, y a su vez también presentó un informe independiente, dándosele seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones de dicho Comité.

La entrada en vigencia de la Ley de Policía y de Convivencia Social, emitida mediante Decreto No. 226-2001, publicada en el diario oficial La Gaceta No. 29,726, de 7 de marzo de 2002, fue causa de intranquilidad para el CONADEH, y así se deja constancia en el Informe Anual 2002¹ presentado al honorable CN, en el que indica que la Institución ve con mucha preocupación, cómo una ley emitida por ese poder del Estado, lejos de servir como instrumento necesario para la consecución de su labor, se convierte en un obstáculo, al establecer normas que legalizan, pero no legitiman, la violación de derechos y libertades que el Estado mismo está obligado a garantizar, por lo que a fin de contribuir y ser consecuentes con nuestra posición, realizamos un análisis de la Ley, para lo cual recurrimos a un trabajo de derecho comparado, para ver los niveles de armonía con la CR, el Código de la Niñez y de la Adolescencia, la Ley de Municipalidades, la Ley Orgánica de la Policía y el Código Penal (CP). Al finalizar el estudio se concluye que la Ley tiene vicios, ya que no sólo contiene disposiciones que se contradicen en sí misma, sino que algunas de ellas son contrarias tanto a la norma constitucional, como a las normas secundarias que conforman el resto del ordenamiento jurídico vigente; por lo que el CONADEH, consciente del papel trascendental que le corresponde desempeñar en el fortalecimiento del Estado de derecho y la democracia, deviene en la obligación de solicitarle al CN, que a la mayor brevedad posible, revise dicha ley, para que ésta sea un instrumento jurídico que garantice la seguridad pública a todos los habitantes de Honduras, sin vulnerar los derechos individuales, ni las garantías constitucionales. Lamentablemente a la fecha, esta petición no ha sido escuchada y por ende la ley no ha sido revisada, por lo que continúa vigente con los mismos vicios con los que fue aprobada.

En relación a la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras (LOPNH) mediante Decreto No. 67-2008, el CONADEH protestó ante el CN y ante el titular del Poder Ejecutivo, porque al emitirse esta ley se disminuyeron las facultades del Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), al suprimirle la facultad que tenía de poder proponer ciudadanos tanto civiles como policías para ocupar los cargos de dirección de la Policía Nacional (PN), así como en relación

¹ COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual 2002*, Capítulo II sobre el «Estado Situacional de los Derechos Humanos en Honduras», CNDH, Tegucigalpa, 2002.

a los requisitos para ser Director (a) y Subdirector (a) General de la PN, que en la actualidad sólo pueden ser ocupados por oficiales de policía de rango superior, eliminando de esta forma el control civil en el proceso de selección de los máximos jerarcas de la PN y la posibilidad de que un civil pueda dirigirla.

Con respecto a los proyectos de ley, el CONADEH ha venido insistiendo en la necesidad de crear la Policía Técnica de Investigación Criminal, dependiente del Ministerio Público (MP), que permita reducir los altos índices de impunidad que hay actualmente en el país; sin embargo, el CN actual, desconociendo el clamor popular, mediante Decreto No. 6-2010, publicado en el diario oficial *La Gaceta* No 32,248, de 26 de junio de 2010, derogó el Decreto No. 287-2009 que ordenaba la creación de dicha policía.

1.2 De conformidad a los artículos 7 y 11 de la LOPNH, el CONADEH, al igual que varias instituciones del Estado y organizaciones de sociedad civil, son miembros del CONASIN desde su creación en el año de 1998, sin embargo, es poco lo que se ha podido hacer desde esta instancia, en virtud de que, aunque la ley establece que este órgano debe sesionar por lo menos una vez al mes, mediante convocatorias realizadas por el titular de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad (SEDS) a iniciativa propia o a petición de al menos siete de sus miembros propietarios, el CONADEH ha venido protestando públicamente, por la forma en cómo opera este ente, pues hasta ahora no se ha logrado que se convoque con la debida anticipación, con una agenda consensuada y que se respete la misma en el desarrollo de las sesiones; para que la agenda responda a los asuntos de la seguridad pública demandados por la opinión pública, y no sólo a los intereses del convocador (el titular de la SEDS); para que los temas no sólo se informen, sino que se discutan y decidan en forma colegiada, y que se respete la ley en cuanto a las funciones y atribuciones del CONASIN.

En el ámbito municipal, en la ciudad de Danlí, Departamento de El Paraíso, la Delegación Departamental del CONADEH, al igual que otras instituciones como la Policía Nacional Preventiva (PNP), el Cuerpo de Bomberos y el Departamento Municipal de Justicia, entre otros, son partes integrantes del Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, creado en el 2004, mediante acuerdo emitido por la Corporación Municipal, para tutelar los derechos de las personas de la comunidad, especialmente organizando y capacitando a los Comités de Seguridad Ciudadana de barrios, colonias y aldeas rurales, quienes realizan patrullajes comunitarios, reportando las novedades a las autoridades. Actualmente existen organizados alrededor de 500 comités de Seguridad Ciudadana en el casco urbano y rural del municipio, cuya acción se aprecia en los bajos índices de delincuencia e inseguridad que viven los habitantes.

El CONADEH, como parte del Consejo, participa en foros televisivos en donde se da a conocer el trabajo que se hace en las comunidades en relación a la seguridad ciudadana; también, se capacita a los miembros del consejo en temas de violencia doméstica, seguridad ciudadana, democracia, derecho a la vida y la integridad corporal, a la libertad personal, a la seguridad jurídica, derechos de la niñez y la adolescencia, entre otros.

El Consejo dispone de sus propios recursos económicos, producto de una tasa municipal anual que se cobra a cada vecino en la siguiente forma: a) 12 lempiras del impuesto vecinal; b) 24 lempiras por bienes inmuebles; y, c) 30 lempiras por pago de impuesto de industria, comercio y servicio. De estos impuestos, el 10% ingresa al presupuesto de la municipalidad y el 90% al Consejo Municipal

de Seguridad Ciudadana; los que son destinados para dar una mayor respuesta a la ciudadanía, apoyando los programas que tienden a fortalecer la seguridad física de las personas y bienes y reducir los índices de delincuencia tanto en el área urbana como rural.

1.3 En relación a los principales indicadores de inseguridad subjetiva, en agosto de 2007, el CONADEH encargó a la empresa Borge y Asociados, la elaboración de una encuesta nacional de opinión pública sobre seguridad ciudadana, específicamente una encuesta victimológica, por considerar que la misma es un instrumento complementario de suma importancia para elaborar diagnósticos precisos sobre la delincuencia, los perfiles de éstos y de las víctimas más frecuentes, así como estimar lo que se conoce como cifra negra, que no es más que el número de delitos cometidos, pero no denunciados por la sociedad, y por tanto, no registrados en los datos oficiales. Asimismo, permiten conocer las experiencias de victimización, las opiniones sobre el desempeño de las autoridades encargadas de prevenir y perseguir los delitos, y la percepción acerca de la inseguridad, entre otros.

Es así que la encuesta se realizó en todo el territorio nacional, estimándose un margen de error de 2.8%, con un nivel de confianza de 95%, con 1,200 entrevistas a adultos mayores de 18 años en las zonas rurales y urbanas, víctimas de agresión física y robo, preguntándoles sobre diferentes temas como seguridad en su barrio, las maras y la confianza en las autoridades. La encuesta reflejó datos interesantes, entre los cuales se citan los siguientes: a) El 51.6% consideró que los delitos en su municipio habían aumentado en comparación con el año anterior; b) Por temor a ser víctima de delito, el 65.8% dejó de salir de noche, el 58.8% dejó de usar joyas, el 52.4% dejó de llevar dinero en efectivo y el 44.7% dejó de usar el transporte público; c) El 55.4% indicó que no podría reconocer a los delincuentes si los viera de nuevo; d) El 53.3% de los encuestados víctimas de robo, indicaron que, además de la pérdida económica, sufrieron daño emocional o psicológico, el 12.4% reportó daños físicos y el 11.8 laborales; e) El 79.7% manifestó que no acudió a denunciar el robo ante las autoridades, sólo lo hizo el 19.6% y el 0.7% no respondió; f) Al preguntarles sobre la principal razón por la que no denunciaron el delito, el 36.5% dijeron que era una pérdida de tiempo, el 13.5% que no tenían pruebas, el 9.5% que los trámites eran largos y difíciles, el 8.8% por desconfianza a la autoridad, y el 4.7% por miedo al agresor; g) Al preguntarles a los que denunciaron si recuperaron lo robado, el 81.4% respondió que no, el 10.1% que sí, el 3.4% parcialmente y el 4.7% no respondió; h). Al preguntarles qué sugerencias tiene para mejorar la labor de la policía en su barrio, un 22.7% respondió que patrullar más rápido, un 14.8% más policías, un 8.3% que no sean corruptos y un 28.8% no respondió; i) Al preguntar si usted prefiere tener policías asignados permanentemente en su barrio o tener policías que roten, el 34.1% respondió que asignados permanentemente y el 63.7% que roten; y, j) Al preguntarles a qué cree usted que se deban los problemas de bajo desempeño policial contra la delincuencia, un 19.2% respondió que a bajos salarios, un 16.6% a la poca preparación de sus fuerzas, un 13.6% a la falta de honradez y corrupción, un 12.1% a la falta de recursos, un 11.3% a la complicidad con los delincuentes, y un 10.5% a la mala organización de la institución.

En relación a la inseguridad objetiva, en 1998, el CONADEH preocupado por el incremento acelerado de la delincuencia que ha agudizado el clima de inseguridad en que vive la población, emitió un informe especial sobre la violencia en

Honduras², en el que se describe la tipología de delitos y faltas, indicando que los delitos más comunes a nivel nacional, desde el punto de vista de las denuncias, son los delitos contra la vida y la integridad personal, con un 51.3%; los delitos contra la propiedad, con un 14.7%; los delitos contra la libertad, seguridad, salud y otros, 10.2%; y otros delitos, 23.8%. Además, se hace un análisis en relación a la ubicación geográfica del problema, indicándose que de los 18 departamentos del país, en 1997, la mayoría de los delitos ocurrieron en el Departamento de Francisco Morazán, con un 33.8%; Cortés y Santa Bárbara, con un 23.5%; Copán, Lempira y Ocotepeque, con un 10.4%; Comayagua y parte de La Paz, con un 6.7%; Choluteca y Valle, con un 5.85; y otros (los 8 restantes) con un 19.8%. Asimismo, se manifiesta que las mayores concentraciones urbanas son escenario de los macro delitos, ya que del total de automóviles robados en 1997, el 95.68% fueron en Tegucigalpa, San Pedro Sula y La Ceiba, concentrándose sólo en Tegucigalpa el 63.88% del total nacional.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 En el informe especial del CONADEH sobre la violencia en Honduras³, emitido en 1998, año de transición de la policía militar a los civiles, en el que se creó la SEDS, se le recomendó al Poder Ejecutivo que la SEDS no debía concebirse ni puede reducirse a un «Ministerio de Policía». En el diseño de la política de seguridad debía considerar, coordinar y diseñar la estrategia general de seguridad con los organismos defensores de los derechos humanos, el MP, el Poder Judicial (PJ), el sistema penitenciario, el Ministerio de Educación, con el Instituto Hondureño para la Prevención del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia, con el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, y con todas aquellas instituciones y organizaciones que de forma directa o indirecta se vinculan con el tema de la seguridad ciudadana.

También se indicó que la nueva policía debía marcar una profunda diferencia con el pasado; la era militarizada debía ser abolida en el concepto y en la práctica; debía establecerse una relación más transparente y respetuosa entre la Policía y la comunidad; debía formarse a los agentes con vocación de servicio y no de represión. Esto supone que la diferencia con el pasado debía de ser notable; esto implicaba un cambio cultural importante, que debía apoyarse en cambios en la educación y la capacitación policial. Los esfuerzos en la formación de la PN debían orientarse hacia la formación de la policía comunitaria, recomendación que fue acatada con la creación de la Dirección de la Policía Comunitaria, dependencia de la Dirección Nacional de la Policía Preventiva.

2.2 El CONADEH es uno de los mecanismos de control externo de los cuerpos policiales, que tiene dentro de sus atribuciones, entre otros, la de prestar atención inmediata y dar seguimiento a cualquier denuncia sobre violación a los derechos

² COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Especial sobre la Violencia en Honduras. Seguridad Ciudadana: una Prioridad Nacional*, CNDH, Tegucigalpa, 1998, pp.16-21.

³ *Ibidem*, p. 47, recomendaciones 5 y 6.

humanos; velar porque los actos y resoluciones de la administración pública sean acordes con el contenido de los tratados, convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Honduras, y presentar ante las autoridades nacionales que corresponda, las observaciones, recomendaciones, y sugerencias que estimen del caso, para el cumplimiento del ordenamiento jurídico. Asimismo, el CONADEH puede iniciar de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de hechos, que impliquen el ejercicio ilegítimo, arbitrario, abusivo, defectuoso, negligente o discriminatorio de parte de la Administración Pública y entidades privadas que presten servicios públicos.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, el CONADEH tiene su oficina central en Tegucigalpa, pero dado que el mandato de la Institución es de alcance nacional, se han creado distintas delegaciones regionales y departamentales, tal como le faculta el artículo 3 de su Ley Orgánica. En la actualidad existen 17 oficinas a nivel regional, departamental y municipal, distribuidas en seis delegaciones regionales: Delegación Regional Centro-Oriente, Delegación Regional Centro-Occidente, Delegación Regional del Sur, Delegación Regional de Occidente, Delegación Regional del Litoral Atlántico y Delegación Regional del Norte; diez delegaciones departamentales: Ocotepeque, Lempira, Santa Bárbara, Yoro, Colón, Gracias a Dios, Intibucá, El Paraíso, Olancho e Islas de la Bahía y una sub-delegación en el municipio de El Progreso, Departamento de Yoro. Dicha división estructural permite una labor con un alcance verdaderamente nacional, evitando un centralismo excesivo y permitiendo una eficaz distribución de competencias a nivel local entre las distintas oficinas regionales y departamentales.

Al admitirse la queja en el CONADEH, se realiza la oportuna investigación sumaria e informal, para el esclarecimiento de los supuestos de la misma. En todo caso se da cuenta de su contenido al organismo o a la dependencia denunciada, para que dentro del plazo de diez días hábiles, informe sobre los hechos. El denunciado debe contestar por escrito con la aportación de los documentos y testimonios que considere oportunos para desvirtuar los cargos que se le imputan, dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles. El CONADEH, basado en el resultado de las investigaciones, siempre procura la restitución del derecho violentado, pero también puede formular, a las autoridades y funcionarios públicos, las recomendaciones y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. Las autoridades y funcionarios tendrán la obligación de contestar por escrito dentro del término de un mes calendario.

En relación a las quejas atendidas contra la policía, según estadísticas manejadas por la Institución, en el 2005 se presentaron 905 denuncias por violación a los derechos humanos contra la Dirección Nacional de la Policía Preventiva (DNPP), equivalentes al 9.5%; contra la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC) se presentaron 513 denuncias, equivalentes al 5.4%; contra la Dirección Nacional de Servicios Especiales Preventivos (DNSEP) se presentaron 185 denuncias, que equivalen a un 2%. En el 2006, se presentaron contra la DNPP 825 denuncias, que equivalen a un 8.5%; contra la DNIC se presentaron 494 denuncias, que equivalen a un 5%; y 198 denuncias contra la DNSEP, que equivalen a un 2%. En el 2007, se presentaron contra la DNPP 892 denuncias, que equivalen a un 9.5%; contra la DNIC 501 denuncias, que equivalen a 5.4%; y contra la DNSEP se presentaron 295 denuncias, equivalentes al 3.2%. En el 2008, se presentaron contra la DNPP 927 denuncias, que equivalen a un 10.2%; contra la DNIC 527 denuncias, que equivalen al 5.8%; y contra la DNSEP 266 denuncias, equivalentes a un 3%. En el 2009, se presentaron 868 denuncias contra la DNPP, que equivalen

a un 8.6%; 543 denuncias contra la DNIC, que equivalen a 5.4%; y 375 denuncias contra la DNSEP, equivalentes a un 3.7%. Durante estos años las violaciones a derechos humanos más denunciadas fueron: 1) ejercicio indebido del servidor público; 2) malos tratos; 3) torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes; 4) detenciones ilegales; y, 5) lesiones, las que equivalen a un 83% del total de las denuncias atendidas.

Además, el CONADEH a fin de unificar la información sobre las condiciones de los centros de detención policial en el país, y para garantizar los derechos de las personas detenidas, desde el año 2003, elaboró un formato de inspección, el que es utilizado por cada delegación al realizar las inspecciones a los centros, las cuales se efectúan por lo menos dos veces al mes, revisando las condiciones físicas, salubridad e higiene, así como el trato a los detenidos. De cada anomalía encontrada, se levanta de oficio una queja y se gestiona ante las autoridades competentes, hasta lograr la restitución de los derechos violentados, dándole seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones.

En relación al control de armas y desarme, en el Informe Anual de 1996⁴ se indica que se ha establecido una relación entre el incremento de delitos contra la vida y la integridad personal, y el comercio, posesión y portación de armas de fuego; recomendando al CN que inicie a la brevedad posible una reflexión seria sobre el establecimiento de políticas, dirigidas a reducir gradualmente el número de armas de fuego en poder de la población, y para que las mismas estén únicamente en manos de los cuerpos estatales de seguridad, investigación y defensa. Esta petición sigue vigente, ya que los niveles de violencia siguen incrementándose, sin que el Estado tome una decisión en cuanto a reducir la portación legal del número de armas por persona, la cual actualmente es de cinco, o realizar un desarme general de la población.

En el informe anual de 1998-1999⁵, el CONADEH advierte que llama poderosamente la atención que ante la cantidad de denuncias e incidentes de abusos y corrupción por parte de personal policial, la Unidad de Asuntos Internos guardó un perfil tan discreto, ya que la Ley Orgánica de la Policía Nacional creó la unidad como una dependencia directa del Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, con la finalidad de investigar preventivamente los delitos cometidos por los miembros de la policía, en su caso detenerlos y ponerlos a las órdenes de las autoridades competentes. La Unidad de Asuntos Internos está obligada a atender las denuncias presentadas por la sociedad o el CONASIN, informando sobre el resultado de sus investigaciones. Las atribuciones antes mencionadas dejan en claro que en su labor debería, por un lado, reaccionar ante las denuncias, y por el otro, investigar preventivamente en aquellos casos donde existieran indicios de la comisión de delitos por parte de oficiales y agentes, para que, de confirmarse tales extremos, se pusieran los sospechosos y las evidencias a la orden de los tribunales competentes. Pese a esto, ya han transcurrido más de diez años desde ese informe, y la Dirección Nacional de Asuntos Internos continúa con un perfil bajo y la depuración de la PN sigue siendo un sueño más del pueblo hondureño.

⁴ COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual de 1996. El difícil tránsito hacia la democracia*, CNDH, Tegucigalpa, 1996, p. 62

⁵ COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual de 1998-1999. Derechos Humanos: Dos años de Realidades y Retos*, CNDH, Tegucigalpa, 1999, p.44

2.3 En el 2006, el CONADEH en conjunto con el Foro Nacional de Convergencia, la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras y la Universidad Pedagógica Nacional, apoyaron y participaron en el proceso de la elaboración del libro de la Defensa Nacional, con cuya publicación Honduras se suma al grupo de países pioneros en América Latina en plasmar sus intenciones de defensa con transparencia y responsabilidad.

El libro se divide en siete temas centrales que reflejan un alto contenido de lo fundamental para la elaboración de una política pública y, en forma relevante, precisa el papel de las Fuerzas Armadas (FA) en el cumplimiento de su misión constitucional, como institución profesional preparada para la defensa de la nación, no sólo como lo manda la CR, sino desarrollando estrategias nacionales y regionales para combatir las nuevas amenazas como el narcotráfico y el terrorismo, sin descuidar su función principal, además de cooperar en las tareas del desarrollo nacional en los tiempos de paz. De otro lado, además de proporcionar las bases de lo que debe ser una política de defensa nacional, el libro precisa las funciones de defensa y seguridad pública, sentando las bases de una relación más transparente entre civiles y militares, en un esfuerzo por avanzar en el proceso de transformación y modernización de la Secretaría de Defensa y de las mismas FA.

En relación a la atención de quejas por violaciones a derechos humanos cometidas por las FA, de acuerdo a la información estadística manejada por el CONADEH, en el 2005 se recibieron 43 quejas por violaciones a derechos humanos; en el 2006, se recibieron 45; en el 2007, se recibieron 23; en el 2008, se recibieron 25; y, en el 2009, se recibieron 70. Durante este período, las violaciones a los derechos humanos más denunciadas fueron: ejercicio indebido del servidor público, malos tratos y detención ilegal, que equivale a un 47.3% del total de las denuncias recibidas contra ellas.

3. PLANES PROGRAMAS Y POLÍTICAS

El CONADEH preocupado por la ausencia de una política pública, así como de un plan de acción en materia de seguridad, en julio de 2003 preparó el documento *Diagnóstico de la Criminalidad en Honduras*, en el marco de las actividades del proyecto «Fortalecimiento del Área de Investigación y Análisis del CONADEH», con el apoyo financiero y administrativo del Reino de los Países Bajos y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este diagnóstico pretende conocer la dinámica específica de la etiología o causa de la criminalidad, considerando su dimensión genealógica, evolutiva y de desarrollo, así como las características, la tipología y las diferencias particulares que la misma asume, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales del país. De esta manera, el estudio pretende constituir una fuente de conocimiento y de diagnóstico, que posibilite estructurar las principales líneas estratégicas para la formulación y diseño de una política de seguridad pública del Estado de Honduras, la cual no se logró, no obstante la difusión que se le hizo al diagnóstico y el cabildeo que se realizó con las autoridades del momento.

En relación a la formación policial en derechos humanos, el CONADEH tiene como una de sus atribuciones, la de elaborar y desarrollar programas de prevención y difusión en materia de derechos humanos en los ámbitos político, jurídico, económico, educativo y cultural. En cumplimiento de sus atribuciones, en el año 2004,

se hizo un análisis comparativo de los reportes estadísticos de la quejas, dando como resultado que la PN (Policía Preventiva, Policía de Investigación Criminal, Policía de Frontera, Policía Penitenciaria) ocupaba el primer lugar en denuncias por violaciones a los derechos humanos. En este sentido, los hechos violatorios por los cuales había sido denunciada la PN se daban en relación a malos tratos al detenido, negligencia en la ejecución de órdenes judiciales, abuso de autoridad en los operativos, torturas y homicidios.

En relación a la situación planteada, se determinó diseñar una campaña de promoción a nivel nacional con spots dialogados sobre lo que debe hacer un policía y lo que debe evitar; así como sobre los deberes del ciudadano, a fin de facilitar la labor policial. Asimismo, se acordó sensibilizar a los agentes de la policía preventiva, sobre el respeto a la persona humana y su dignidad, mediante la ejecución de eventos educativos de un día, haciendo uso de materiales preparados pedagógicamente para tal propósito; realizándose, además, durante los meses de julio a septiembre de 2004, una campaña de divulgación radial en los 18 departamentos del país sobre el tema de la policía, denominada «Defendiendo los derechos de las demás personas, así como defendiendo los míos»; por último, se realizaron 135 jornadas de capacitación en derechos humanos, dirigidas a 3,662 agentes de la Policía Nacional Preventiva a nivel nacional.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

En relación a la seguridad ciudadana como derecho exigible, en el Informe Anual de 1996⁶, se establece la necesidad de la re-conceptualización de la seguridad, que se debe establecer sobre unas bases más amplias que las puramente militares o policiales, sobre la base de que cualquier modelo de seguridad ciudadana debe sustentarse en el fortalecimiento de las instituciones del Estado de derecho y en el irrestricto respeto a los derechos humanos; y por sobre todo, que los conceptos de seguridad y derechos humanos son perfectamente compatibles en una sociedad democrática.

La seguridad debe garantizarse para la plena realización de los fines propios de cada individuo, es decir, seguridad para la vida humana, para la plena efectividad de los derechos humanos y para la vida en democracia. En este contexto, la temática de la seguridad y las implicaciones que para la institución del OMBUDSMAN tiene, debe ser abordada al menos desde tres ámbitos: el socioeconómico, el institucional, y el cultural.

En el ámbito socioeconómico de la seguridad el problema acuciente es el de la pobreza, ya que debemos reconocer que las necesidades básicas insatisfechas, unidas a la carencia de valores y cultura democrática, tiene una importante relación con fenómenos como la delincuencia y la ingobernabilidad. En esta área socioeconómica, la Ley Orgánica del CONADEH, en su artículo 9.8 nos señala amplias facultades de «Coordinar cuando sea necesario, con las instancias y organismos nacionales e internacionales, y con la colaboración de organismos no gubernamentales, las medidas relacionadas con la protección de los derechos humanos, en su más amplio

⁶ COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual de 1996...*, cit., pp.56 a 59.

concepto, incluyendo la seguridad alimentaria de las clases desposeídas y de los niños desprotegidos, así como el respeto a la dignidad e imagen de la persona humana».

En el ámbito institucional de la seguridad, manteniendo el enfoque de la institución del OMBUDSMAN, se indica que la problemática más apremiante lo constituye la consolidación del Estado democrático de derecho, por lo que se debe apoyar decididamente el proceso de fortalecimiento de las instituciones encargadas de hacer cumplir la Ley (Poder Judicial, Fiscalía y Policía).

En el ámbito cultural de la seguridad, siempre desde la perspectiva del OMBUDSMAN, se identifica como la problemática más acuciante en Honduras la existencia, en la vida política y cotidiana, de una cultura de violencia y autoritarismo, lo cual es preocupante si consideramos, como ya apuntan algunos estudios, que tienen su origen en la violencia doméstica, por lo que es importante que el CONADEH continúe promocionando los medios alternativos de resolución de conflictos en la vida social y cotidiana

5. GARANTÍAS JUDICIALES

Conforme al artículo 42 de su Ley Orgánica, el CONADEH no es competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración, pero puede sugerir se modifiquen los criterios que lo generaron. Tampoco puede modificar las sentencias judiciales, pero velará por el libre acceso de las personas ante los órganos jurisdiccionales y para que éstos actúen con la debida diligencia y celeridad procesal.

En relación a las quejas atendidas contra el PJ, de acuerdo a la información estadística manejada en la institución, en el 2005 se recibieron 457 denuncias por violaciones a derechos humanos contra el PJ, que equivalen a un 4.6%; en el 2006, se recibieron 504 denuncias, que equivalen a un 5.1%; en el 2007, se recibieron 566 denuncias, que equivalen a un 6%; en el 2008, se recibieron 508 denuncias, que equivalen a un 5.5%; y, en el 2009, se recibieron 625 denuncias, que equivalen a un 6.2%. Durante este período las violaciones a derechos humanos más denunciadas fueron: 1) Ejercicio indebido del servidor público; 2) retardo de justicia; 3) violación a los principios de legalidad; 4) inobservancia de formalidades legales; y, 5) negligencia. Estas vulneraciones a los derechos humanos equivalen a un 62% del total de denuncias contra el PJ.

En relación a las quejas atendidas por violaciones a derechos humanos cometidas por el MP, de conformidad a la información estadística manejada en la institución, en el 2005 se recibieron 185 denuncias por violaciones a derechos humanos contra el MP, que equivalen a un 2.3%; en el 2006, se recibieron 117 denuncias, que equivalen a un 1.8%; en el 2007, se recibieron 151 denuncias, que equivalen a un 2.3%; en el 2008, se recibieron 266 denuncias, que equivalen a un 2.9%; y, en el 2009, se recibieron 375 denuncias, que equivalen a un 3.7%. Durante este período las violaciones a derechos humanos más denunciadas fueron: negligencia, ejercicio indebido del servidor público, retardo de justicia y violación a los principios de legalidad, que equivalen a un 76.3% del total de denuncias realizadas contra el MP.

Por otra parte, otra forma de resolver las denuncias presentadas contra el PJ y el MP se ha dado a través de la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal, constituida con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal y regulada por la Ley Especial de Transición y Seguimiento Interinstitucional del Sistema Penal, promul-

gada mediante Decreto 31-2002, la que está integrada por varias instituciones del Estado: 1) La Corte Suprema de Justicia; 2) El Congreso Nacional de la República; 3) El Ministerio Público; 4) La Procuraduría General de la República; 5) El Tribunal Superior de Cuentas; 6) La Defensa Pública; y, aunque el CONADEH no es parte integrante de la misma, la mayoría de las delegaciones a nivel nacional son invitadas a participar en las sesiones regulares que realizan, en las que se abordan temas relacionados con problemas que se presentan en la justicia penal, aplicándoles soluciones consensuadas por las diferentes instituciones participantes.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

El CONADEH atiende a las víctimas, mediante el procedimiento de atención a las denuncias (quejas), las que pueden ser presentadas por escrito o en forma verbal y por cualquier medio de comunicación, por todas las personas naturales sin discriminación de ninguna índole, que se sientan afectadas por actos administrativos arbitrarios, violaciones a los derechos humanos u otros actos ilegales.

La recepción de las denuncias se hace en tres formas: a) En forma personal y directa, visitando las oficinas regionales y departamentales del CONADEH; b) A través del sistema itinerante, que consiste en la instalación de unidades móviles en los diferentes municipios donde no hay presencia permanente; c) Mediante el sistema de reacción inmediata (Respuesta Rápida) para la atención de denuncias sobre violaciones a los derechos humanos, que consiste en un servicio de atención ciudadana totalmente gratuito, el cual funciona las 24 horas del día, los 365 días del año. Se puede llamar desde un teléfono fijo privado de cualquier parte del territorio nacional al 800-220-0007, y desde un teléfono público o un celular al (504) 220-76-48. Este programa tiene su sede en la oficina central del CONADEH (Tegucigalpa), y es atendido por personal especializado.

De acuerdo a los artículos 40 y 41 de su Ley Orgánica, el CONADEH, si al atender una denuncia por violaciones a derechos humanos, tiene conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos, lo pone de inmediato en conocimiento del Fiscal General de la República, mediante un informe de cierre de delito o falta. En ese sentido, de acuerdo a la información estadística manejada en la Institución, en el 2005 se remitieron 193 informes de cierre por delito o falta al MP, que equivalen a un 6.2% ; en el 2006, se remitieron 127 informes, que equivalen a 3.9%; en el 2007, se remitieron 130 informes, que equivalen a 4.4%; en el 2008, se remitieron 126 informes, que equivalen a un 4.9%; y, en el 2009, se remitieron 148 informes, que equivalen a un 5.4%. Durante este período los delitos más denunciados fueron: 1) Delitos contra la integridad personal; 2) Delitos y faltas contra la administración pública; 3) Maltrato por transgresión a niñez; 4) Delitos contra la vida; y, 5) Delitos contra la propiedad privada; que equivalen a un 77% del total de los informes remitidos al MP.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 El Programa Especial de Derechos de la Mujer del CONADEH, realizó en el año 2003 los siguientes talleres sobre violencia doméstica y feminicidios: a) Panel

sobre Enfoque de Género en los Medios de Comunicación, dirigido a 97 estudiantes de la Carrera de Periodismo de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, desarrollado en Tegucigalpa el 11 de septiembre; b) Taller sobre Derechos Humanos, Género y Violencia Doméstica, dirigido a 26 adolescentes de los municipios de San Miguelito y La Libertad, Francisco Morazán, desarrollado el 26 de septiembre; c) Taller de Socialización y Unificación de Propuesta de Reforma a la Ley Contra la Violencia Doméstica, dirigido a 17 personas, entre ellas representantes del Instituto Nacional de la Mujer, de la Fiscalía de la Mujer, de los Juzgados de Violencia Doméstica, de Organismos no Gubernamentales (ONGs), y de las Consejerías de Familia; desarrollado en Tegucigalpa el 15 de octubre; d) Panel sobre Enfoque de Género en los Medios de Comunicación, dirigido a 23 estudiantes de la Carrera de Periodismo de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, desarrollado en Tegucigalpa el 16 de octubre; e) Panel Legislación y Mujer, dirigido a 62 estudiantes de la materia Legislación de Menores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, desarrollado el 27 de octubre en Tegucigalpa; f) Taller sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar, dirigido a 25 personas, entre ellas, Jueces de letras de lo Penal, de Paz, de Violencia Doméstica, así como a Fiscales de la Mujer, de la Fiscalía de Turno y del Módulo de Trámite Rápido del Ministerio Público y personal del Instituto Nacional de la Mujer, desarrollado en la ciudad de Tegucigalpa el 14 de noviembre.

Por otra parte, en el 2007 se realizaron las siguientes actividades: a) En coordinación con la Delegación Regional del Norte, el 19 de abril se realizó en San Pedro Sula una marcha pacífica, para exigir un alto a la impunidad respecto a los feminicidios; en dicha marcha participaron familiares de víctimas de feminicidios, ONGs e instituciones que trabajan la temática; b) Taller sobre Derechos Humanos, Género y Ley Contra la Violencia Doméstica, dirigido a 20 mujeres que trabajan a nivel nacional, como Jefas de Hogares de las Aldeas SOS; desarrollado en El Zamorano el 14 de mayo; c) Taller sobre derechos humanos y Violencia Doméstica, dirigido a 17 empleados de Hospitales y Sésamos en las ciudades de Comayagua, Juticalpa y Choluteca; desarrollado en Tegucigalpa el 15 de agosto; d) Taller sobre derechos humanos, género, violencia doméstica y feminicidios, dirigido a 24 personas, entre ellas agentes de policía, servidores de salud, autoridades municipales y líderes comunitarios; desarrollado en la ciudad de Santa Bárbara los días 24 y 25 de octubre.

En relación a la atención de quejas por violaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de conformidad a la información estadística manejada en el CONADEH, en el 2005 se recibieron 1,323 denuncias por violaciones a derechos humanos contra la niñez, que equivalen a un 14.5%; en el 2006, se recibieron 1,263 denuncias, que equivalen a un 13%; en el 2007, se recibieron 1,210 denuncias, que equivalen a un 13.5%; en el 2008, se recibieron 1,399 denuncias, que equivalen a un 14.3%; y en el 2009, se recibieron 1,476 denuncias, que equivalen a un 16.7%. Dentro de este período, las violaciones a derechos humanos más denunciadas se debieron a: 1) violencia física cometida por particular; 2) violencia económica; y, 3) violencia psicológica.

7.2 En febrero de 2005, el CONADEH preocupado por la problemática de los niños (as) y jóvenes en situación de exclusión, riesgo social, violencia y conflicto con la Ley, preparó un estudio cuyo producto fue la elaboración de los lineamientos de una política integracionista para afrontar el problema de los niños(as) y jóvenes en situación de violencia y conflicto con la ley, detallando los ejes prelimina-

res del contenido, los objetivos de propuesta de política, la racionalidad, los componentes estratégicos y las herramientas jurídico institucionales.

A efecto de sensibilizar a la sociedad sobre el problema de la niñez y de los jóvenes se realizó un conversatorio sobre «El fenómeno social de las maras y pandillas juveniles y su incidencia en la vida nacional», presentándose el estudio sobre los lineamientos estratégicos para una política pública integracionista, para afrontar el problema de los niños y jóvenes en situación de violencia y conflicto con la Ley, preparada por el CONADEH. En este evento participaron 54 representantes de diferentes instituciones, lográndose la apropiación de información valiosa y el interés de los asistentes para apoyar las acciones de seguimiento, sin embargo, a la fecha no se ha logrado la elaboración y aprobación de dicha política pública.

El 30 de abril del año 2007, el CONADEH suscribió un Convenio de Cooperación con Plan Internacional y PNP, siendo responsables de su ejecución por parte del CONADEH los Programas Especiales de Derechos de la Mujer, de la Niñez y Discapacidad. En el marco del Convenio en mención, el 5 y 6 de junio se desarrolló un taller dirigido a 36 personas, entre ellas representantes de la PNP, del Plan Internacional y del CONADEH, sobre Violencia Doméstica, Violencia Intrafamiliar y Maltrato Infantil, a fin de formarlos como capacitadores para replicar el proceso en sus respectivos departamentos.

Las personas formadas como facilitadores han desarrollado 62 talleres a nivel nacional, con una duración de 2 días para los adultos y 1 día para los adolescentes, sobre Violencia Doméstica, Violencia Intrafamiliar y Maltrato Infantil, realizados en los municipios menos desarrollados de los siguientes departamentos: a) 10, en cinco municipios de Choluteca (El Corpus, Marcovia, Santa Ana de Yusguare, Namasigue y el Triunfo); b) 10, en cinco municipios de Intibucá (Jesús de Otoro, Masaguara, la Esperanza, San Isidro, Intibucá); c) 10, en cinco municipios Santa Bárbara (San Nicolás, Atima, Concepción, San Luis, y Protección.); d) 10, en cinco municipios de Copán (Copán Ruinas, Santa Rita, San Nicolás, San José y Corquín.); e) 10, en cinco municipios de Comayagua (Aguantequerique, Guajiquiro, Santiago de Puringla, Chinacla y Santa Elena); y f) 12, en seis municipios de Lempira (Gracias, Las Flores, la Unión, La Igualada, Caiquín, San Marcos).

Los talleres en mención fueron dirigidos a 662 adultos, entre ellos autoridades municipales, de educación, salud y de la policía, a padres y madres de familia y líderes comunitarios; también se capacitó a 477 adolescentes estudiantes de secundaria de cada uno de los municipios arriba descritos, sumando un total de 1,139 personas capacitadas; dichos talleres se desarrollaron en forma simultanea en los meses de julio a octubre de 2007; y en la segunda etapa de dicho convenio, que inició en noviembre, se cubrieron 5 departamentos más, entre éstos: Colón, Atlántida, Cortés, Olancho y Francisco Morazán.

De conformidad a la información estadística manejada por el CONADEH, en el 2005 se recibieron 1,403 denuncias por violaciones a derechos de la niñez, que equivalen a un 15.4%; en el 2006, se recibieron 1,257 denuncias, que equivalen a un 13%; en el 2007, se recibieron 1,242 denuncias, que equivalen a un 13.8%; en el 2008, se recibieron 1,402 denuncias, que equivalen a un 14.3%; y, en el 2009, se recibieron 1,570 denuncias, que equivalen a un 17.7%. Dentro de este período, las violaciones a derechos humanos más denunciadas fueron por: 1) maltrato por omisión; 2) maltrato por transgresión y 3) violencia psicológica.

7.3 El CONADEH, en el marco de sus atribuciones, realizó un estudio sobre el Fortalecimiento Organizativo de los Grupos Étnicos y, especialmente, de los Buzos

del Departamento de Gracias a Dios, quienes se dedican al buceo marino y que por tal actividad se han visto afectados en sus derechos por tratos arbitrarios e inhumanos, poniendo en riesgo su integridad física, al desarrollar dicha actividad sin las correctas medidas de seguridad y protección laboral.

Por tal razón, a partir del 21 de mayo de 2003, con la puesta en marcha del proyecto «La Participación del CONADEH en la Atención de la Problemática de los Buzos Activos y Lisiados del Departamento de Gracias a Dios», se organizó con carácter permanente una oficina en la región de La Mosquitia, a fin de ampliar la cobertura de los servicios de promoción y protección de los derechos humanos, mediante la apertura de una delegación departamental en Puerto Lempira, departamento de Gracias a Dios, dotada de los recursos técnicos y logísticos para su funcionamiento; con el propósito de atender la problemática de derechos humanos en esta región del país, y dar atención a la problemática de los grupos étnicos del Departamento de Gracias a Dios, dedicados al buceo marino, mediante la aplicación de medidas de seguridad y condiciones laborales, para prevenir accidentes y muertes que se dan en esta actividad económica.

También, en el 2004, el Programa Especial de Derechos de la Mujer capacitó a las organizaciones de mujeres miembros de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas y Negras de Honduras, dirigiendo talleres sobre género y la Convención contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW) a los siguientes grupos: a) 30 mujeres Tolupanas de El Palmar, Yoro, desarrollado el 15 y 16 de mayo; b) 30 mujeres Mayas y Chortis del Departamento de Ocotepeque, desarrollado el 28 y 29 de mayo; c) 30 mujeres Pech de Subirana Olancho, desarrollado el 17 y 18 de junio; d) 30 mujeres Misquitas de La Mosquitia, desarrollado el 25 y 26 de junio; e) 30 mujeres Garífunas de Cristales, Colón, desarrollado el 27 y 28 de junio.

En el 2006, con financiamiento de los Países Bajos, se implementó un proyecto de educación para favorecer la educación de derechos humanos, dirigido a los garífunas hondureños que habitan el norte del país. En el marco de ese proyecto se firmó un Convenio de Cooperación con la Organización de Desarrollo Étnico Comunitario (ODECO), para la ejecución del proyecto «Organización y Capacitación de Defensorías Comunitarias Garífunas, para la Defensa de los Derechos Humanos», con una duración del 15 de junio de 2006 hasta el 14 de diciembre de 2007; este proyecto consistió en capacitar en derechos humanos a líderes comunitarios de esta etnia, para que ellos a su vez capaciten al resto de líderes.

Durante la vigencia del proyecto se realizaron 140 jornadas de capacitación en 15 comunidades, Garífunas del país. Los temas desarrollados fueron los siguientes: origen y conceptualización de los derechos humanos, organizaciones que trabajan a favor de la defensa de los derechos humanos, instancias de protección de los derechos humanos en el ámbito local, leyes a favor de la niñez, adolescencia, mujeres, personas con VIH/SIDA, entre otros. Al finalizar la actividad se logró organizar 21 defensorías comunitarias (más del 80% de la meta propuesta), las que están conformadas por líderes comunitarios debidamente capacitados en la autodefensa de los derechos humanos, conocimientos que recibieron de los líderes comunitarios y graduados.

En relación a la atención de quejas por violaciones a derechos humanos cometidas contra los grupos étnicos, de conformidad a la información proporcionada por el Departamento de Informática del CONADEH, en el 2005 se recibieron 8 denuncias por violaciones a derechos de las etnias; en el 2006, se recibieron 18; en el 2007, se recibieron 18; en el 2008, se recibieron 16; y, en el 2009, se recibieron 5. Dentro de este período las violaciones a derechos humanos más denunciados

fueron por dilación o negligencia en procesos administrativos, violación a patrimonio y propiedad privada, vida e integridad personal, que equivalen al 75% del total de denuncias.

7.4 En relación a la atención de quejas por violaciones a derechos humanos cometidas contra las personas con preferencias sexuales diferentes, de conformidad a la información proporcionada por el Departamento de Informática del CONADEH, esta Institución tiene incorporado en el sistema informático de quejas la clasificación, no sólo para el sexo femenino y masculino, sino también para las personas con preferencias sexuales diferentes; es así que en el 2005 se recibieron 13 denuncias por violaciones a derechos de estas personas; en el 2006, se recibieron 13 denuncias; en el 2007, se recibieron 6 denuncias; en el 2008, se recibieron 12 denuncias; y en el 2009, se recibieron 8. Dentro de este período, las violaciones a derechos humanos más denunciados, se debieron a malos tratos físicos por parte de las fuerzas de seguridad, detenciones ilegales y discriminación, que equivalen a un 60% del total de quejas atendidas.

9. MÉXICO*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Protección y defensa de los derechos humanos; 1.2. Difusión de los derechos humanos: Programa Permanente de Capacitación. 2. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS: 2.1. Jornadas por la cultura de la legalidad y deberes de las personas. 3. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 4. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 4.1. Seguridad de las Mujeres; 4.2. Seguridad de los Jóvenes; 4.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas; 4.4. Seguridad de los grupos sexo-género-diversos; 4.5. Periodistas y defensores civiles de derechos Humanos. 5. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En el periodo comprendido entre el 2005 al 2009, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) recibió 10,981 quejas, en las se señaló a las instituciones de seguridad pública como actores responsables de los hechos cometidos. Las cinco instituciones con el mayor número de quejas fueron: SEDENA con 3,738; PGR con 3,302; PF con 1,353; la SSPF con 661; y AFI con 193.

En dicho periodo, la CNDH emitió 94 Recomendaciones¹ sobre casos en los que acreditó violaciones a los derechos humanos². Sólo 12 no fueron aceptadas por las autoridades destinatarias.

Los hechos violatorios de derechos humanos con mayor incidencia, dentro del referido periodo, realizados por las autoridades relacionadas con la seguridad pública, son: ejercicio indebido de la función pública; prestar indebidamente el servicio público; detención arbitraria; trato cruel y/o degradante; falta a la legalidad,

* *Abreviaturas:* AFI= Agencia Federal de Investigación; CEEFA = Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea; CEIDAS = Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social; CNDH = Comisión Nacional de los Derechos Humanos; CPEUM= Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; LGBTTT= Población lésbica, gay, bisexual, travesti, transgénero y transexual; PF= Policía Federal; PGR= Procuraduría General de la República; PROVÍCTIMA = Programa de Atención a Víctimas del Delito; SCJN = Suprema Corte de Justicia de la Nación; SEDENA= Secretaría de la Defensa Nacional; SSPF= Secretaría de Seguridad Pública Federal.

¹ Las Recomendaciones pueden ser consultadas en el página Web de la CNDH (<http://www.cndh.org.mx>) y son las siguientes: 5/05, 6/05, 9/05, 14/05, 27/05, 48/05, 49/05, 2/06, 4/06, 5/06, 6/06, 13/06, 14/06, 29/06, 31/06, 34/06, 37/06, 38/06, 39/06, 40/06, 9/07, 15/07, 19/07, 34/07, 37/07, 38/07, 39/07, 40/07, 44/07, 52/07, 65/07, 1/08, 3/08, 9/08, 10/08, 21/08, 26/08, 29/08, 30/08, 31/08, 32/08, 33/08, 34/08, 35/08, 36/08, 44/08, 45/08, 49/08, 50/08, 52/08, 55/08, 57/08, 60/08, 62/08, 64/08, 67/08, 2/09, 8/09, 13/09, 14/09, 15/09, 18/09, 23/09, 28/09, 29/09, 31/09, 32/09, 33/09, 34/09, 36/09, 37/09, 38/09, 41/09, 43/09, 44/09, 45/09, 47/09, 48/09, 52/09, 53/09, 54/09, 55/09, 59/09, 61/09, 62/09, 63/09, 66/09, 67/09, 70/09, 71/09, 72/09, 73/09, 75/09 y 77/09.

² De estas Recomendaciones, 12 estaban cumplidas totalmente al mes de mayo de 2010.

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones; cateos y visitas domiciliarias ilegales, incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste así como para las visitas domiciliarias; retención ilegal; robo; violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica; apoderarse de un bien mueble sin el consentimiento del propietario, sin que exista causa justificada; y tortura.

La CNDH emitió las siguientes tres Recomendaciones Generales³ relacionadas con la seguridad pública, a fin de proponer a diversas autoridades que promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos: la Recomendación General número 10, sobre la práctica de la tortura, de 17 de noviembre de 2005⁴; la Recomendación General número 12, sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, de 26 de enero de 2006⁵; y, la Recomendación General número 16, sobre el plazo para resolver una averiguación previa, de 21 de mayo de 2009⁶.

En el 2006, la CNDH presentó el *Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país* y, posteriormente, en el 2008, el *Segundo Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*⁷. En estos informes la CNDH señaló la ineficiencia de las acciones emprendidas en materia de seguridad pública, y que las estrategias plasmadas en los programas oficiales, para garantizar la seguridad pública, no han alcanzado los objetivos de coordinar las acciones en los tres ámbitos de Gobierno, como lo establece el artículo 21 constitucional; tampoco se ha logrado consolidar la función del Ministerio Público como garante de la constitucionalidad y legalidad, elevar el nivel de eficiencia de la institución, reducir los índices de impunidad, disminuir los delitos del orden común y federal, abatir los hechos de corrupción, brindar una mejor atención a las víctimas del delito y respetar los derechos humanos, lo cual implica un atentado al derecho a la seguridad pública de todos los habitantes de la República⁸.

En los Informes, la CNDH formuló propuestas a los Secretarios de Gobernación y Seguridad Pública Federal; Procuradores Generales de la República, de Justicia Militar y de Justicia de las entidades federativas; Gobernadores de las entidades federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal; secretarios, subsecretarios y directores generales de Seguridad Pública del Distrito Federal y de las

³ Pueden ser consultadas en la página Web de la CNDH.

⁴ Dirigida a los Secretarios del Despacho; Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar; Titulares de Organismos Autónomos; Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Procuradores de Justicia de las Entidades Federativas; Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales de Seguridad Pública Federal, y de las entidades federativas.

⁵ Dirigida al Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal; Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, Gobernadores de las entidades federativas; Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procuradores Generales de Justicia y responsables de Seguridad Pública de las entidades federativas y de los municipios.

⁶ Dirigida a los Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas, de Justicia Militar y de la República.

⁷ Ambos Informes pueden ser consultados en la página Web de la CNDH.

⁸ Cabe destacar que en estos Informes la CNDH hace referencia expresa al derecho a la seguridad pública como derecho humano. En ellos analizó la actividad de las instituciones y los programas descritos en II.1, II.2 y II.3.

entidades federativas, para rediseñar la estrategia nacional en materia de seguridad pública, revisar la participación de las Fuerzas Armadas⁹, realizar acciones efectivas en materia de prevención del delito, el combate a la corrupción y a la impunidad, la dignificación de los cuerpos policiales, la atención a víctimas del delito y la renovación integral del sistema penitenciario, con la finalidad de fomentar la cultura de la denuncia y reafirmar el Estado de derecho. Cabe indicar que, en el Segundo Informe, la CNDH señaló la existencia de un margen de impunidad de 98.76%.

De otro lado, la CNDH promovió la acción de inconstitucionalidad 23/2009 ante la SCJN, el 30 de enero de 2009, mediante la cual se reclamó el artículo 94, fracción I, inciso a) y 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, relacionado con el derecho al trabajo de los miembros de las instituciones policiales¹⁰.

1.2 Entre las acciones desarrolladas entre el 2005 y el 2007, se encuentran las conferencias temáticas, cursos y seminarios que forman parte del «Programa Permanente de Capacitación», establecido desde el 2000 y ejecutado con la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Procuraduría General de Justicia Militar, de la siguiente forma: en el 2005 se realizaron 70 actividades de capacitación, con la asistencia de 15,028 personas; en el 2006, se llevaron a cabo 84 actividades, con la asistencia de 25,695 servidores públicos de las fuerzas armadas, destacando en este ejercicio los Diplomados «Las Fuerzas Armadas y los Derechos Humanos», que fueron coordinados con la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea y el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea. Asimismo, en el 2007, se realizaron 107 actividades con la asistencia de 13,728 servidores públicos de las Fuerzas Armadas, así como el Diplomado «Las Fuerzas Armadas y los Derechos Humanos», que en su cuarta generación fue coordinado con la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, la Dirección General de Justicia Militar y el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea (CEEFA).

Por otra parte, para los años 2008 y 2009, las actividades de capacitación que se llevaron a cabo con personal vinculado a la seguridad pública fueron las siguientes:

Año 2008

	Actividades	Participantes
Fuerzas Armadas Elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional: generales, jefes, oficiales y personal de tropa. Destaca el Diplomado «Las Fuerzas Armadas y los Derechos Humanos», al que acudieron mandos medios y superiores de esa Secretaría.	66	14,721
Seguridad pública Personal de la Policía Federal Preventiva, así como elementos de Seguridad Pública Estatal y Municipal	180	13,751

⁹ A las que se hizo referencia en II.2 § 2.3.

¹⁰ La demanda puede ser consultada en la página Web de la CNDH.

	Actividades	Participantes
Procuración de justicia Ministerios públicos federales, Agentes Federales de Investigación y peritos, entre otros.	185	5,725
Personal penitenciario Personal adscrito a la Dirección General de Readaptación Social, a la Dirección General para Tratamiento de Menores y de algunos Centros Federales de Readaptación Social en los estados de la República.	56	2,448
Migración Personal del Instituto Nacional de Migración.	2	112

Año 2009

	Actividades	Participantes
Fuerzas Armadas Personal de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina.	75	11,120
Seguridad Pública Elementos de Seguridad Pública Federal, Estatal y Municipal.	95	4,344
Procuración de justicia Agentes del Ministerio Público Federal, peritos, Policías Ministeriales, Agentes Federales de Investigación y personal administrativo.	99	3,730
Personal penitenciario Personal de seguridad, guarda y custodia.	18	1,229

2. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

2.1 La CNDH ha convocado a los sectores social, económico y político de México, para formular propuestas que fortalezcan la cultura de la legalidad y el Estado de derecho, con el fin de preservar las libertades y los ideales de justicia de los habitantes del país. El impulso que da al fortalecimiento de la cultura de la legalidad tiene como premisa alcanzar los grandes acuerdos nacionales, que permitan reorientar al país por el camino del progreso, el bienestar y la paz social. La finalidad es que sociedad y gobierno reafirmen el compromiso de respetar la ley y a las instituciones, como condición para garantizar el efectivo funcionamiento de una democracia.

Las Jornadas Nacionales servirán de base para la elaboración del Acuerdo Nacional por la Cultura de la Legalidad y la Carta de Deberes de las Personas, que resultarán de las ideas, propuestas y puntos de vista de los representantes de los diversos sectores de la sociedad. A las Jornadas Nacionales han sido convocados

representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos; de la Asociación de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados; directores de Escuelas y Facultades de Derecho y Ciencias Sociales; representantes de organizaciones de la sociedad civil, de medios de comunicación, embajadas y representaciones extranjeras en México.

3. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Durante el período 2005-2009, la CNDH, a través de su Programa de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA), atendió los siguientes casos¹¹:

Año	Penales	Otras materias	Totales
2005	1,530	1,281	2,811
2006	849	1,351	2,200
2007	1,344	1,165	2,509
2008	1,088	1,001	2,089
2009	1,052	1,111	2,163
Total	5,863	5,909	11,772

Con relación a los asuntos de naturaleza penal, el 80.89% de éstos fueron planteados por las víctimas directas o sus familiares, y sólo el 19.11% por los inculcados.

En dicho período, PROVÍCTIMA llevó a cabo 130 eventos de promoción y difusión de los derechos de las víctimas del delito, a los que asistieron 16,739 personas, y distribuyó 74,132 materiales impresos (trípticos, carteles, calendarios, entre otros). Además, la CNDH celebró convenios de colaboración para el establecimiento de redes de atención integral a las víctimas del delito con entidades federativas¹².

El 27 de marzo de 2007 la CNDH emitió la Recomendación General número 14¹³ sobre los derechos de las víctimas del delito, dirigida a los Procuradores Generales de la República, de Justicia Militar y de Justicia de las entidades federativas; Secretarios de Seguridad Pública y de Salud Federal, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades federativas; Presidentes de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de las entidades federativas, en base al análisis de las quejas recibidas, en la cual la CNDH advierte con preocupación que la atención que dispensan algunos servidores públicos en las instituciones encargadas de la prevención de delitos, procuración e impartición de justicia, por lo general resulta insuficiente para brindar un adecuado apoyo a las víctimas de delitos, en su esfera psicológica, física, jurídica y patrimonial; situación que trasciende a su familia y termina por impactar a la sociedad¹⁴.

¹¹ Fuente: Informes Anuales de la CNDH.

¹² Se trata de las siguientes entidades: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán.

¹³ Se puede consultar en la página Web de la CNDH.

¹⁴ La situación tratada en la Recomendación se relaciona con la descrita en II.6.

A través de esta Recomendación, se formularon también las siguientes propuestas: homologación de derechos; colaboración y coordinación institucional; creación de una partida especial en los presupuestos de egresos para la atención de las víctimas; creación de fondos de reparación del daño; impulso de reformas legislativas para hacer efectiva la reparación del daño; creación de una institución autónoma e independiente del Ministerio Público, para representar los intereses de las víctimas en el sistema de justicia penal; y, toma de medidas para evitar la victimización secundaria.

4. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

4.1 De 2006 a 2009 se recibieron 516 quejas en el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la CNDH, de las cuales 375 fueron calificadas como presuntas violaciones a los derechos humanos; de estas, 359 quejas se dieron como consecuencia del agravio a mujeres, y 16 en agravio en perjuicio de los hombres. Los hechos presuntamente violatorios referidos por las personas quejasas, y que tienen relación con la violencia, han sido entre otros: discriminación, hostigamiento sexual, trato cruel y/o degradante, intimidación, violación, dilación en la procuración de justicia, transgresión al derecho de legalidad y a la seguridad jurídica.

El Programa promueve y difunde la defensa de los derechos humanos desde una visión de igualdad entre mujeres y hombres, contribuyendo a la erradicación de las diversas formas de violencia contra las mujeres, por medio de la edición de trípticos, folletos, videos, CD's y libros que se han difundido en todo el país. Se han desarrollado 243 actividades de capacitación, con un total de 33,213 asistentes¹⁵, en las modalidades de conferencias, cursos, talleres y otros, dirigidos a servidores públicos, académicos, miembros de organizaciones de la sociedad civil y población en general, en los que se ha divulgado el principio de igualdad y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En el 2005, la CNDH presentó la *Evaluación integral de las acciones realizadas por los tres ámbitos de Gobierno en relación a los Femicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua*, y en el 2008 emitió el *Segundo Informe de Evaluación integral de las acciones realizadas por los tres ámbitos de Gobierno en relación a los Femicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua*¹⁶, en los que la CNDH recomendó de manera reiterada a los tres órdenes de Gobierno, que de manera conjunta y coordinada cumplan con las disposiciones legislativas y reglamentarias para que enfoquen toda su atención a la estructuración y aplicación de programas específicos, encaminados a fortalecer las acciones en materia de seguridad pública, procuración y administración de la justicia; en definitiva, les recomendó restablecer el Estado de derecho en el citado municipio y lograr que la ciudadanía recobre la confianza en las instituciones, al garantizarles el derecho fundamental a la vida, la libertad y la protección de sus bienes.

4.2 A fin de atender la problemática existente, la CNDH ha elaborado el «Programa Nacional para Abatir y Eliminar la Violencia Escolar», cuyo objeti-

¹⁵ Fuente: Los totales reportados fueron obtenidos a través de los Informes Anuales de la CNDH.

¹⁶ Que pueden ser consultados en la página Web de la CNDH.

vo es promover el derecho de niñas, niños y adolescentes a recibir una educación libre de violencia; el cual se encuentra en fase de implementación en todo el país.

Cabe indicar que en materia de violencia escolar, la CNDH emitió dos Recomendaciones en el año 2005, dirigidas a la Secretaría de Educación Pública, debido a agresiones sufridas por alumnos por parte de maestros de escuelas públicas¹⁷.

Además, debido a que el fenómeno de la violencia no sólo se da en la escuela, sino también en el hogar y en la comunidad, la CNDH elaboró el «Programa de Prevención de Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Maltrato y Conductas Sexuales».

En el 2009, la CNDH emitió el *Informe Especial sobre el grupo juvenil conocido como Emo*¹⁸. La CNDH advirtió que los actos realizados contra estos jóvenes en diversas entidades federativas, son de especial gravedad porque violentan los derechos fundamentales de igualdad, no discriminación, libertad de expresión, asociación y reunión; por ello, propuso, entre otras medidas, capacitar a los cuerpos de seguridad pública y al personal del Ministerio Público sobre el trato hacia las y los jóvenes, para evitar conductas discriminatorias dirigidas a los integrantes de los diversos grupos juveniles, quienes son agredidos por su apariencia.

De otro lado, a partir de la reforma realizada al artículo 18 de la CPEUM¹⁹, el 13 de septiembre de 2006, la CNDH emitió el *Informe Especial sobre el Cumplimiento en el Ámbito Federal, así como en las Entidades Federativas y el Distrito Federal, a las obligaciones establecidas en la reforma al artículo 18 constitucional en materia de justicia para adolescentes*²⁰. Para la realización del informe, la CNDH efectuó 110 visitas a los 55 Centros de Internamiento para Menores en el país, con el objetivo de verificar la externación de los menores de 14 años para ser tratados en libertad; que los internos en centros de reclusión para adultos, por haber cometido alguna conducta antisocial, siendo menores de 18 años, hubieran sido trasladados a centros para menores o fueran liberados; que los Tribunales Superiores de Justicia y los órganos legislativos de los Estados de la República y del Distrito Federal hubieran realizado las acciones para la aplicación efectiva de la reforma. La CNDH formuló 13 conclusiones básicamente para agilizar la externación o el traslado de adolescentes en diferentes entidades federativas, y para exhortar a diferentes Congresos locales y a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que aprueben a la brevedad la legislación sobre la materia²¹. La CNDH ha dado seguimiento a las irregularidades señaladas en el Informe.

Con el fin de difundir la reforma en materia de justicia para adolescentes, en el 2006, la CNDH realizó un foro que se llevó a cabo en la Universidad Nacional Autónoma de México. Asimismo, realizó cuatro foros con la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos en cuatro diferentes entidades federativas²². Asimismo, en el 2007, se elaboró, publicó y distribuyó la cartilla *Derechos Humanos en el nuevo sistema de justicia para adolescentes* y se organizó el Diplomado *Justicia para Adolescentes*.

¹⁷ Las Recomendaciones son la 18/05 y la 21/05, que pueden ser consultadas en la página Web de la CNDH.

¹⁸ Este Informe puede ser consultado en la página Web de la CNDH.

¹⁹ A la que se hizo referencia en II.7 §7.2.

²⁰ Este Informe puede ser consultado en la página Web de la CNDH.

²¹ Vid. II.7 §7.2, respecto al cumplimiento del Congreso de la Unión.

²² Las entidades fueron: Baja California, Estado de México, Nayarit y Tabasco.

Debido a la falta de cumplimiento de lo establecido en la reforma del artículo 18 constitucional por parte del Estado de Guerrero, el 21 de mayo de 2008, la CNDH promovió ante la SCJN la acción de inconstitucionalidad número 79/2008²³.

4.3 Respecto a la seguridad de las y los migrantes, la CNDH ha documentado omisiones de la autoridad, debido a la ineficiencia del sistema de justicia para prevenir, investigar, perseguir y castigar el secuestro de migrantes. En este sentido, es importante señalar que la CNDH tiene conocimiento de que los defensores de derechos de migrantes continúan siendo criminalizados y puestos en condiciones de extremo riesgo, al no garantizárseles mecanismos de seguridad que permitan desarrollar labores de defensa y representación legal. Al respecto, la CNDH abrió 2,015 quejas entre 2005 y el 2009, con 424 orientaciones y 1,201 remisiones:

- De 1,933 quejas concluidas, 1,080 concluyeron por orientación judicial y 270 se resolvieron durante el procedimiento.
- Se emitieron 250 conciliaciones.
- En 138 casos hubo falta de interés procesal del quejoso.
- 102 quejas se concluyeron por acumularse a otras.
- En 33 quejas hubo desistimiento del quejoso.
- 21 quejas concluyeron por no existir materia y 5 por no competencia.
- Se emitieron 34 Recomendaciones.

En relación a lo anterior, el 15% de quejas fueron interpuestas por mujeres migrantes, en un contexto en el cual el 20% de los agraviados son mujeres.

Se desprende, igualmente, que las nacionalidades más afectadas en sus derechos humanos son la hondureña, la guatemalteca, la salvadoreña y la cubana.

De otro lado, los principales derechos vulnerados de los migrantes son: seguridad jurídica, 50%; trato digno, 23.7%; integridad y seguridad personal, 9.5%; legalidad, 7.7%; y libertad, con un 3.2%. Las autoridades más señaladas, por vulnerar estos derechos, son: el Instituto Nacional de Migración (75%); la Secretaría de Relaciones Exteriores (12%); la Procuraduría General de la República (6%); la Policía Federal (5%); y la SEDENA (4%). En el 23% del total de las quejas, además de las autoridades federales, están involucradas autoridades municipales.

Por otra parte, los estados en los que se reportan más violaciones a los derechos humanos de los migrantes son: Chiapas (24%); Distrito Federal (16%); Veracruz (9%); Tabasco (7.2%) y Sonora (6.3%).

En junio de 2009, se publicó un *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes*, que se elaboró a partir de una investigación que se realizó entre septiembre de 2008 hasta febrero de 2009, y en la que se recabaron 238 testimonios de víctimas y testigos, en estaciones migratorias, albergues y casas de migrantes, por donde transitan o suelen concentrarse personas de este grupo en situación de vulnerabilidad.

En seis meses de investigación, de octubre 2008 a febrero de 2009, la CNDH documentó 198 casos de secuestro de migrantes indocumentados, en los que 9,758 personas fueron víctimas de privación de su libertad, produciendo para las bandas

²³ En la que se reclaman el artículo 47 de la Constitución del Estado de Guerrero y la Ley de Tutela y de Asistencia Social para Menores Infractores del Estado de Guerrero. La demanda presentada puede ser consultada en el sitio de la CNDH.

delictivas un beneficio aproximado a los 25 millones de dólares, producto del rescate de esas víctimas.

Sobre quiénes son los secuestradores, el Informe de la CNDH arrojó los siguientes datos: 9,194 secuestros fueron plagiados por bandas organizadas; 35 por autoridades; 56 por delincuentes y autoridades; en seis casos por un solo secuestrador. Además, 5,723 migrantes fueron secuestrados por «polleros»; 3,000 personas, por diversas bandas de secuestradores sin identificación específica; 427, por plagiarios que dijeron ser «zetas» y 44 por «maras»; mientras que en 564 casos no fue posible obtener esta información.

Cabe destacar que la CNDH forma parte de la Red Nacional de Agresiones contra Migrantes, la cual documenta, a través de una base de datos y albergues de migrantes en toda la República, las violaciones que sufre este grupo en situación de vulnerabilidad en su tránsito por México. Asimismo, la CNDH participó en reuniones de trabajo para discutir la necesidad de promulgar una Ley contra la trata de personas que pusiera en el centro, como bien protegido, no la moral pública sino el libre desarrollo del ser humano.

Mediante el Programa contra la Trata de Personas, la CNDH convocó y creó el Comité contra la trata de personas de México, Centroamérica y el Caribe. Igualmente, se instalaron diez comités regionales estratégicamente ubicados en el territorio nacional, que entre otras acciones han propuesto a las entidades federativas una ley tipo, y han capacitado en materia de detección y atención a víctimas de trata.

Se instaló también el Observatorio Nacional, que vigilará el marco jurídico en materia de trata de personas, analizará la realidad nacional y regional, y propondrá políticas públicas y modificaciones legislativas para prevenir este delito y promover la asistencia integral a las víctimas.

También se ha publicado el Diagnóstico sobre las condiciones de vulnerabilidad que hacen propicia la trata de personas, con la colaboración de CEIDAS.

Por otra parte, tal y como estableció la CNDH en su Recomendación General número 13, entre las razones por las que los extranjeros no denuncian, pueden mencionarse: su desconocimiento de los procedimientos, las autoridades y los organismos competentes para investigar y sancionar los abusos de que son víctimas; la carencia de información sobre los mecanismos y las instancias de tutela de sus derechos humanos; y la falta de tiempo necesario para presentar su queja o denuncia, así como el temor a ser expulsados o sufrir represalias.

Sobre la situación de los grupos étnicos minoritarios, durante el periodo 2005 a 2009, la CNDH recibió 708 quejas de indígenas por presuntas violaciones relacionadas al tema de la seguridad pública; entre los casos frecuentes de denuncias se encontraron la prestación indebida del servicio público; omitir injustificadamente otorgar la libertad anticipada a los reclusos de origen indígena; faltar a la legalidad, honradez y eficacia en el desempeño de las funciones; acciones u omisiones que trasgreden los derechos de los indígenas; detención arbitraria; intimidación; emplear arbitrariamente la fuerza pública; retención ilegal; trato cruel, inhumano o degradante; empleo arbitrario de la fuerza pública; retardar o entorpecer la función de investigación o procuración de justicia; entre otros.

Otro problema que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas en materia de seguridad pública e impartición de justicia es el idioma, al ser una limitación en su comunicación, para la defensa de sus intereses y derechos. Ello provoca que no reciban una defensa adecuada, o incluso que se trastoquen las reglas del debido proceso. Así, las quejas más comunes de los indígenas en reclusión tratan sobre la

falta de intérpretes, que el defensor no conozca su lengua, la falta de información sobre su situación jurídica o sobre los beneficios legales.

Actualmente, la población de extracción indígena en las cárceles de México asciende a un total de 8,438, de los cuales: 7,628 son del fuero común, y 810 del fuero federal. De ellos, 8,141 son varones (7,417 del fuero común, y 724 del fuero federal) y 297 mujeres (211 del fuero común, y 86 del fuero federal). Los delitos del fuero común cometidos por indígenas con mayor frecuencia fueron: homicidio, violación, robo y lesiones. Y por lo que hace al fuero federal: contra la salud, violación a la Ley General de Población, portación de arma de fuego sin licencia y portación de arma de fuego reservada para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

La CNDH ha documentado deficiencias en cuanto al retraso para la integración de expedientes técnicos, para el otorgamiento de los beneficios legales, así como deficiencias para la detección oportuna de los casos que son susceptibles para la aplicación de las liberaciones anticipadas.

En la Recomendación General N° 11, la CNDH se pronunció para que la aplicación de los beneficios de libertad anticipada estuviera a cargo del Poder Judicial y no dependieran de la discrecionalidad de la autoridad penitenciaria.

Durante el periodo 2005-2009, la CNDH, emitió las Recomendaciones 08/2005, 47/2009 y 48/2009, relacionadas con el tema de seguridad pública y grupos étnicos minoritarios, al haber acreditado violación a los derechos fundamentales a la legalidad, seguridad jurídica, procuración de justicia, integridad, seguridad personal y trato digno.

Uno de los asuntos de mayor trascendencia en materia de seguridad pública en el que se vieron involucrados integrantes de pueblos y comunidades indígenas, dio lugar al *Informe Especial sobre los hechos sucedidos en la ciudad de Oaxaca del 2 de junio de 2006 al 31 de enero de 2007*, que evidenció rezagos en materia social, económica y política, así como la falta de capacidad para el diálogo y la negociación para la solución pacífica de los conflictos. En este informe se acreditaron diversas violaciones a derechos humanos por parte de autoridades federales, estatales y municipales, en el desarrollo de sus actividades, o con motivo de ellas, por omisión, tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad; por haberse negado de manera infundada a ejercer las atribuciones a las que legalmente están obligados, como el respeto a la vida, la seguridad personal, la seguridad jurídica, la libertad y legalidad, entre otros.

4.4 La CNDH elaboró el *Informe Especial sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos Cometidos por Homofobia*²⁴, para el cual se analizaron 696 expedientes de presuntos casos de agravio a miembros de la población LGBTTTT durante el periodo comprendido entre 1998 y 2008. La información obtenida y valorada permitió observar que en México existe un problema de discriminación en agravio de un sector de la sociedad identificado fundamentalmente con la población LG-BTTTT. Entre las autoridades y/o servidores públicos señalados como probables responsables de violaciones a los derechos humanos se encuentran, en primer lugar, los cuerpos de seguridad, particularmente los del ámbito estatal y municipal, y que versan principalmente sobre detenciones arbitrarias, lesiones, amenazas, robo, extorsión, allanamiento de morada y uso excesivo de la fuerza pública, entre otros²⁵.

²⁴ Que puede ser consultado en la página de la CNDH.

²⁵ Información relacionada con la situación descrita en II.7 §7.4.

La CNDH también cuenta con el Programa de VIH/SIDA y Derechos Humanos, que atiende a cualquier persona sin importar su preferencia sexual. Además, realiza actividades de promoción y protección de los derechos humanos de las personas LGBTTTT y que padecen VIH/SIDA.

4.5 El Estado mexicano tiene la obligación de garantizar la libertad de expresión y la libertad de información, para asegurar la divulgación de hechos de relevancia pública, a través de mecanismos que permitan a periodistas y comunicadores ejercer su libertad informativa, sin más límites que los impuestos por el orden jurídico. El ejercicio de ambas libertades constituye el fundamento de la actividad periodística, por lo que el Estado debe abstenerse de censurarla directa o indirectamente.

La lucha por el respeto a las libertades de este sector social, tan importante en la causa de los derechos humanos, dio como respuesta por parte de la CNDH la creación, en 1991, del «Programa Especial de Periodistas», el mismo que en 1995 fue ampliado para proteger también a los defensores civiles de derechos humanos, que en el desempeño de su labor fueran víctimas de violación a sus derechos fundamentales. En esta línea también, en mayo de 1997, se creó la Coordinación General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de los Derechos Humanos, que fue adscrita, en enero de 2005, a la Quinta Visitaduría General, como medida para contribuir al fortalecimiento de la libertad de expresión, del derecho a la información y del libre ejercicio del periodismo; considerando que ambos sectores son fundamentales para la consolidación de una cultura de los derechos humanos en México, y que además enfrentan grandes riesgos en el desempeño de su trabajo.

La CNDH ha estado consciente de que al ejercer la libertad de expresión, los periodistas y comunicadores se exponen a la violación de sus derechos humanos no solo por parte de las autoridades, sino también de los poderes fácticos y del crimen organizado. En tal virtud, la CNDH conoció de los agravios a los profesionales de la información, recibió sus quejas e inició los actos de autoridad que pudieron violar sus derechos. Así, el Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos tuvo entre sus responsabilidades:

- Atender los casos en los que alguna persona, que trabajara para los medios de comunicación o se dedicara a la defensa de los derechos humanos, resulte agraviado en el desempeño de su labor por actos u omisiones de alguna autoridad.
- Tramitar y dar seguimiento a las quejas, atendiendo a los miembros de los medios de comunicación y de organismos civiles de derechos humanos.
- Sensibilizar a las autoridades respecto de la importancia de la actividad de los periodistas y de los defensores civiles de derechos humanos, así como de la obligación del Estado de garantizar sus derechos humanos, y aminorar algunos de los peligros que enfrenan por la realización de su labor ante la situación de violencia creciente en el país.
- Brindar atención a los casos de violaciones a los derechos humanos de los comunicadores y defensores civiles denunciados públicamente.

Número de quejas

2005	2006	2007	2008	2009
105	70	89	103	110

Este Programa atendió un total aproximado de 679 quejas entre el 2000 y el 2009. Estas quejas motivaron que la CNDH realizara alrededor de 398 visitas *in situ*, para brindar atención oportuna a los casos recibidos; integrar los expedientes del caso, para entrevistar a los agraviados; conocer los pormenores de los derechos denunciados; consultar las averiguaciones previas iniciadas, o bien recabar de las autoridades involucradas la información respectiva.

Además, la CNDH estuvo atenta al trabajo de los medios de comunicación para detectar, registrar y, en su caso, investigar hechos que pudieran constituir violaciones a los derechos humanos de los comunicadores, reporteros y periodistas; así como de miembros de organismos defensores de los derechos humanos. Al respecto, se registraron cerca de mil casos de periodistas o defensores civiles, que denunciaron públicamente algún tipo de acción que obstaculizó su labor.

De otro lado, con la finalidad de que los periodistas y defensores civiles contaran con conocimientos, mecanismos y métodos, para evitar que sus derechos humanos fueran vulnerados, la CNDH realizó más de 226 actividades de divulgación, como foros, entrevistas y conferencias, entre otras.

5. FUENTES EN INTERNET

Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México
<http://www.cndh.org.mx/>

10. NICARAGUA*

1. RECURSOS JUDICIALES INTERPUESTOS POR LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA: 1.1. *Amicus Curiae*. 2. PARTICIPACIÓN DE LA PDDH COMO TERCERO COADYUVANTE. 3. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES REALIZADAS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA DESDE EL ÁMBITO LEGAL (2005-2009). 4. COOPERACIÓN CON LOS ORGANISMOS COMPETENTES E INSERCIÓN EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS. 5. POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE LA PDDH: CONSTRUCCIÓN Y SEGUIMIENTO DE INDICADORES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA: 5.1. Casos y peticiones recibidas según edad y género del peticionario o víctima, instituciones de seguridad ciudadana más denunciadas por los peticionarios y víctimas. 6. PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS DE FORMACIÓN DIRIGIDOS A LOS CUERPOS DE SEGURIDAD CIUDADANA.

1. RECURSOS JUDICIALES INTERPUESTOS POR LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

En el período 2005-2009, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) ha interpuesto recursos judiciales de relevancia en materia de seguridad ciudadana.

1.1 El 8 de abril de 2005 la PDDH¹ presentó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), un escrito de *Amicus Curiae* relacionado a la denuncia de la Organización Política YATAMA de la Costa Caribe contra el Estado de Nicaragua. La demanda fue presentada por permitirseles el derecho a la participación política, de elegir y ser elegidos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 8, 23 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los artículos 51 y 55 de la Constitución Política de Nicaragua. Asimismo, fue violentado el derecho de petición y pronta respuesta establecido en el artículo 52 de la Constitución Política de Nicaragua y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el derecho a la igualdad ante la ley, establecido en el artículo 27 de la Constitución Política y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

* Abreviaturas: CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CONPES = Consejo Nacional de Planificación Económica y Social; CCPDH = Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos; CEI = Centro de Estudios Internacionales; PDDH = Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

¹ PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Casos Emblemáticos PDDH 2005: Caso YATAMA*. Expediente 217-00.

En el año 2007, la PDDH presentó a la CIDH, escrito de *Amicus Curiae* relacionado a la denuncia que el Estado de Nicaragua promovió contra el Estado de Costa Rica, por la situación de discriminación y xenofobia que enfrentan los migrantes nicaragüenses en dicho país y por las violaciones a los derechos humanos de Natividad Canda Mairena y José Ariel Urbina, fallecidos en noviembre y diciembre del dos mil cinco, respectivamente.

2. PARTICIPACIÓN DE LA PDDH COMO TERCERO COADYUVANTE

En el año 2008, la PDDH participó en el proceso de discusión y consulta del Plan Nacional de Desarrollo Humano de Nicaragua 2008-2012. Uno de los aspectos relevantes del Plan fue la incorporación del Componente de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Seguridad Ciudadana².

La PDDH en los últimos años, a través del trabajo interinstitucional colabora con los Comités de Prevención Social del Delito, en coordinación con los Gabinetes del Poder Ciudadano. Con el fin de buscar propuestas y acciones, entre la Policía Nacional y la comunidad organizada, en materia de seguridad ciudadana.

En el 2009, la PDDH estableció coordinaciones con el Centro de Estudios Internacionales (CEI) para la realización del «Encuentro Centroamericano de Derechos de la Diversidad Sexual». El objetivo principal fue el promover la organización y participación efectiva de este sector social para su incidencia en las Políticas Públicas que garanticen el ejercicio de sus Derechos Humanos, tales como: Integración Familiar, Salud Integral, Derechos Laborales, Derecho a la Educación y Acceso a la Justicia. En tal sentido, a finales del año 2009, la PDDH realiza el nombramiento de la Procuradora Especial de Diversidad Sexual.

La PDDH ha brindado atención a los Derechos de los Migrantes. De conformidad con la Ley de Protección a Refugiados³, como parte de la Comisión Nacional para los Refugiados; en agosto de 2009 se atendió a 120 hondureños que se encontraban en un albergue provisional en la ciudad de Ocotul. La PDDH se preocupó por la recepción de denuncias de presuntas violaciones de Derechos Humanos producto del golpe de Estado al Presidente hondureño Manuel Zelaya.

A partir del año 2008, la PDDH forma parte del Comité Técnico Consultivo del PNUD para la elaboración del Informe Regional sobre Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Centroamérica 2009.

3. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES REALIZADAS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA DESDE EL ÁMBITO LEGAL (2005-2009)

En el marco del cumplimiento de sus atribuciones y competencias, la PDDH ha realizado acciones de fiscalización⁴ a las instituciones de la Administración Pública

² Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012.

³ Ley 655/2008.

⁴ Las fiscalizaciones son inspecciones a las instituciones de la Administración Pública que realiza la PDDH con la finalidad de controlar el cumplimiento del respeto a los Derechos Hu-

y a sus funcionarios y funcionarias, en los siguientes derechos: a la salud, acceso a la justicia, educación, grupos vulnerables, entre otros. En ese marco, la PDDH ha hecho un esfuerzo por definir indicadores específicos en la búsqueda de garantizar la seguridad ciudadana de la población nicaragüense.

Algunos temas de fiscalización han sido: el uso y las formas de castigo corporal como método de corrección disciplinaria en las aulas de clases por parte del personal docente, en primaria y secundaria; el cumplimiento por parte del Estado de los Derechos Humanos relacionados con la salud de las personas que viven con VIH-SIDA, en el sistema de salud pública; los procesos electorales municipales y nacionales; derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en Centros de Protección Especial; la accesibilidad física para personas con discapacidad en edificios del sector de la Salud Pública y privada; los derechos de las personas con discapacidad a un trabajo digno; la situación de personas detenidas en celdas preventivas de la Policía Nacional y de las personas privadas de libertad en los sistemas penitenciarios nacionales⁵.

Los resultados de las fiscalizaciones han incidido en la restitución de los Derechos Humanos de esos grupos de personas. Un ejemplo de lo anterior, es que a partir de los resultados de la fiscalización sobre el maltrato físico y humillante en escuelas de primaria, el Ministerio de Educación aprobó y divulgó el Decreto Ministerial 134/2009, que establece en su acuerdo uno: Garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 del Código de la Niñez y la Adolescencia que: prohíbe a los maestros, autoridades, funcionarios, empleados o trabajadores del sistema educativo, aplicar cualquier medida o sanción abusiva a los educandos que les cause daños físicos, morales o psicológicos. De igual manera, garantizar el derecho contemplado en el artículo 100 de la Ley General de Educación en relación a que es un derecho de los estudiantes no ser sujeto de castigos corporales, humillaciones ni discriminaciones».

En el año 2006, en el marco de las Elecciones Regionales de la Costa Caribe, la PDDH creó la figura del Procurador Electoral, con el involucramiento de la población organizada. De esta manera, la PDDH contribuyó al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y a la vigencia del Estado de Derecho en el contexto del mismo proceso.

En el año 2008, en el contexto de las Elecciones Municipales, se tuvo una cobertura en 140 municipios a nivel nacional, con la participación de 3,300 procuradores y procuradoras electorales. El objetivo de este proceso fue fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley Electoral y de los órganos encargados de cumplirla durante el proceso de las elecciones.

manos en éstas. En las fiscalizaciones se realizan entrevistas a las diferentes autoridades y personal de cada institución, encuestas de opinión de los usuarios y usuarias, observaciones directas en las instalaciones, así como, revisión a documentación, expedientes o información de la misma.

⁵ PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe quinquenal 2005-2009*.

4. COOPERACIÓN CON LOS ORGANISMOS COMPETENTES E INSERCIÓN EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

A partir del año 2007, la PDDH tiene participación permanente en las sesiones del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)⁶ y trabaja coordinadamente con los Consejos de Poder Ciudadano a nivel nacional, con la finalidad de hacer aportes en el proceso de consulta ciudadana para el diseño y ejecución de políticas, planes y programas de seguridad ciudadana con perspectiva de Derechos Humanos.

En agosto de 2008, la PDDH asistió al «Curso Regional sobre Seguridad y Derechos Humanos: El Derecho Humano a la Seguridad», realizado en Ciudad de Guatemala y organizado por el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH). La participación en el evento permitió que los participantes de las instituciones Ombudsman de los países miembros del CCPDH, logren adquirir elementos técnicos para elaborar propuestas de políticas públicas de seguridad con perspectiva de Derechos Humanos.

En el año 2009, como seguimiento al Curso Regional sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos realizado en Guatemala en 2008, la PDDH participó en el Diagnóstico sobre Seguridad y Derechos Humanos en el caso Nicaragua. Elaborado por el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos. La PDDH ya había desarrollado actividades en algunas de las recomendaciones que fueron surgidas en este diagnóstico, tales como:

«El tema de la capacitación en materia de seguridad y derechos humanos debe ser frecuente, tanto para las instituciones a cargo de la seguridad, como de las oficinas Ombudsman». La PDDH ha desarrollado acciones permanentes de capacitación sobre Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana desde 2007. Estas acciones de capacitación se desarrollaron con oficiales del Ejército y la Policía Nacional; funcionarios y funcionarias de otras instituciones públicas; y, con la población organizada.

«La seguridad es un derecho de todo ser humano, y en consecuencia se debe considerar como la disfruten los sectores más vulnerables como la niñez, las personas con capacidad diferente y las personas de la tercera edad». La PDDH aporta al cumplimiento de esta recomendación con el nombramiento de la Procuradora Especial de la Niñez y la Adolescencia y la Procuradora Especial de Personas con Discapacidad en 2006 y en 2008 con el nombramiento del Procurador Especial del Adulto Mayor. Este es un reflejo de la voluntad política de la Institución de promover la seguridad y los Derechos Humanos de estos sectores vulnerables.

«Es recomendable que dado que el tema de la seguridad se ha caracterizado por su naturaleza multifactorial, se establezcan alianzas con organismos de la sociedad civil a fin de que éstos se inserten en el entretendido institucional y contribuyan a mejorar los niveles de seguridad, sin obviar las responsabilidades individuales». En el caso de Ni-

⁶ Consejo Nacional de Planificación Económica y Social: de conformidad con el art. 150.13, de la Constitución Política de Nicaragua, es atribución del Presidente de la República crear un Consejo Nacional de Planificación Económica Social que le sirva de apoyo para dirigir la política económica y social del país, siendo este un organismo de consulta y participación que coadyuve en la toma de decisiones al adoptar planes económicos, sociales y de gobernabilidad de la nación.

caragua, desde el año 2007 se vienen consolidando los Gabinetes y Consejos de Poder Ciudadano como el mecanismo para los procesos de consulta y decisión de las políticas públicas, que incluyen la seguridad ciudadana en su agenda de trabajo. La PDDH brinda acompañamiento a los Consejos de Poder Ciudadano a través del Procurador Especial de Participación Ciudadana y promueve las gestiones interinstitucionales, así como las relaciones horizontales entre las instituciones y la población organizada.

5. POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE LA PDDH: CONSTRUCCIÓN Y SEGUIMIENTO DE INDICADORES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

La PDDH no cuenta con una política institucional en la construcción y seguimiento de indicadores en materia de seguridad ciudadana, por lo que debe considerarse como un reto la implementación de la misma.

5.1 En materia de defensa la PDDH desde su creación (1999) ha venido defendiendo los Derechos Humanos de la población nicaragüense, tal como lo establece la Ley Creadora de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y en consideración a que parte de su fin fundamental es: *coadyuvar para lograr una sociedad más libre y más justa, que posibilite el desarrollo de mejores valores morales y políticos, por lo que deberá auspiciar la educación, la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos en su sentido más amplio; para ello debe promover la participación de todos los sectores sociales.*

En el período de 2005-2009, la PDDH ha recibido un total de 13,646⁷ denuncias, relacionadas a la seguridad ciudadana en los derechos de: integridad personal, debido proceso, vida, propiedad, petición y pronta respuesta de parte de las instituciones del Estado, salud, educación, información veraz, vivienda digna, indemnidad sexual, libertad, no discriminación, acceso a la justicia, laborales, igualdad ante la ley; entre otros derechos que la población presume que son o han sido violentados por las instituciones del Estado.

Los derechos que la población más señala como violados por las instituciones de la Administración Pública y sus funcionarios y funcionarias son los derechos civiles y políticos, tales como: la integridad personal, las garantías del debido proceso, la libertad individual, el acceso a la justicia y el de petición, entre otros. En menor medida, la población denunció violación a sus derechos económicos, sociales y culturales, destacando los derechos a: la salud, a la seguridad social, a la educación y laborales.

Las instituciones más denunciadas por la población son las del Poder Ejecutivo, con un total de 4,333 denuncias, destacándose entre las instituciones más denunciadas las siguientes: Policía Nacional, Ministerio de Gobernación, Sistema Penitenciario, Ministerio de Salud, Ministerio de la Familia, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Ministerio de Educación, y Ministerio del Trabajo. El Poder Judicial tiene el segundo lugar, con 1,647 denuncias. Los Gobiernos Municipales

⁷ PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe quinquenal 2005-2009.*

con 417 y el Ministerio Público con 321⁸. Aún con la cantidad de denuncias interpuestas contra estas instituciones, en muchos de los casos no se llega a comprobar la violación de los Derechos Humanos.

En el caso a las víctimas, siempre el sexo masculino adulto ocupa el primer lugar como víctimas de violaciones a sus Derechos Humanos, registrándose 4,932 casos que corresponden al 36.14%, del total de denuncias recibidas; seguido por mujeres adultas que fueron 3,407, (4.96%); 1,052, fueron niños y niñas (7.10%); 524 fueron adolescentes femeninos y masculinos (3.83%) y 725, donde las víctimas pertenecen a distintas categorías (5.31%). En 998 casos, las víctimas fueron grupos sociales heterogéneos (7.31%)⁹.

Esta Institución, como parte de su labor de defensa, realiza diligencias para las que ha desarrollado una serie de gestiones formales e informales, tales como: requerimientos a las distintas instituciones del Estado, visitas de campo, entrevistas a funcionarios públicos, testigos y víctimas de los casos investigados, entre otras diligencias investigativas.

Asimismo, se han concluido un total de 6,573 casos, en los que se han elaborado las respectivas resoluciones finales. En 456 se comprobó la violación de Derechos Humanos, en el resto de los casos no se comprobó violación alguna a los Derechos Humanos o bien el caso fue cerrado por no prestar mérito¹⁰.

Las únicas instituciones que cumplieron con las recomendaciones establecidas en las resoluciones de la PDDH son el Ministerio de Salud y la Policía Nacional, lo cual evidencia un cambio significativo en la percepción de estas instituciones frente a la labor de la PDDH y un avance en la promoción de una cultura de respeto a los Derechos Humanos que merece ser reconocida¹¹.

6. PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS DE FORMACIÓN DIRIGIDOS A LOS CUERPOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

La PDDH, durante el período 2005-2009, realizó 840¹² procesos de capacitación y formación dirigidos a funcionarios y funcionarias de las diferentes instituciones de la Administración Pública, representantes de expresiones de la población organizada y promotores/as voluntarios/as de la PDDH.

Se impartieron 277 capacitaciones a funcionarios/as de la Administración Pública de los diferentes poderes del Estado, 397 capacitaciones a representantes de la población organizada de diferentes sectores gremiales entre estos: discapacidad, mujer, niñez, privados y privadas de libertad, federaciones sindicales, grupos religiosos entre otros, y 166 capacitaciones dirigidas a la Red de Promotoría de la PDDH a nivel nacional. Las temáticas impartidas fueron: mujer, niñez, adolescencia, población indígena y comunidades.

⁸ *Ibidem*.

⁹ En relación al total de denuncias que se recibieron en la PDDH (2005-2009), existen casos en los que no se registró el sexo de la víctima porque no se tenía diseñado un sistema estadístico que recopilará la información por sexo.

¹⁰ Art. 28 de la Ley 212, Ley para la Defensa de los Derechos Humanos.

¹¹ PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe* ..., *cit.*

¹² *Ibidem*, p. 33-34.

La PDDH cuenta con un Plan Nacional de Capacitación,¹³ en el cual a partir del año 2008 se da prioridad a los procesos de formación y capacitación de funcionarios de la Administración Pública bajo la lógica de un enfoque preventivo de violaciones a Derechos Humanos. La población meta es el personal de las siguientes instituciones: Policía Nacional; Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez; Ministerio de Salud; Ministerio de Educación y el Ministerio de Gobernación

Respecto a la participación en programas de formación dirigidos a los cuerpos de seguridad ciudadana, la PDDH es garante del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley 201/1996¹⁴ que rige las escuelas o centros militares y policiales dedicados a la formación de cuadros de dirección y mando.

En el año 2008, se trabajó en la incorporación del estudio de los Derechos Humanos en los planes de formación de la educación continua en la currícula de la Academia de la Policía Nacional «Walter Mendoza».

La PDDH revisó la currícula del Ejército de Nicaragua, en la Licenciatura en Ciencias Militares, y constató que existen amplios contenidos de formación y enseñanza en materia de Derechos Humanos. Sin embargo, se recomendó la actualización de los contenidos de la misma en materia de Derechos Humanos. En el marco de la cooperación interinstitucional con el Ejército de Nicaragua, la PDDH ha tenido presencia en el Curso Especializado sobre Defensa y Seguridad Nacional.

Por otra parte, la PDDH diseñó y ejecutó, coordinadamente con el Sistema Penitenciario Nacional, un Diplomado en Derechos Humanos¹⁵ dirigido a la población carcelaria, siendo la única Institución en materia de Derechos Humanos y de educación que ha impartido un Diploma para privados y privadas de libertad. El Diplomado, tiene por objetivo fundamental desarrollar un proceso de formación en Derechos Humanos, dotándoles de las herramientas metodológicas, técnicas y jurídicas para el desarrollo de destrezas y habilidades en atención a los derechos humanos.

Las y los privados de libertad, beneficiarios de este Diplomado, son hombres y mujeres, adultos/as y jóvenes, que cumplieron con los siguientes requisitos: un perfil de buena conducta, alto nivel académico y sentencia definitiva, interesados/as y comprometidos/as en desarrollar un proceso de atención como facilitadores/as, poniendo a disposición sus habilidades y conocimientos en éste proceso constructivo. En el Diplomado se graduaron 413 privados y privadas de libertad en el periodo 2006-2009.

Como parte del plan de reinserción social, los hombres y las mujeres que han sido formados/as en el Diplomado y que hoy gozan de libertad, en un 28% se han integrado al servicio de la población como promotores/as en Derechos Humanos.

¹³ PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, Plan Nacional de Capacitación Dirección Promoción, 2009.

¹⁴ Ley de Promoción de los Derechos Humanos y de la Enseñanza de la Constitución Política, art. 4, 7 y 8.

¹⁵ PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe ...*, *cit.*

11. PANAMÁ*

1. INTRODUCCIÓN. 2. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS; 3. PROTECCIÓN A GRUPOS VULNERABLES: 3.1. Seguridad de los grupos sexo-género-diversos; 3.2. Seguridad de las Mujeres; 3.3. Seguridad de las personas con discapacidad; 3.4. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 4. POSICIÓN ANTE MEDIDAS CONTRA LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA.

1. INTRODUCCIÓN

La Institución Nacional de Derechos Humanos de Panamá fue creada mediante la Ley 7/1997, de 5 de febrero, y modificada por la Ley 41/2005, de 1 de diciembre, y por la Ley 55/2009, de 2 de octubre, como una institución independiente a los órganos del Estado, con presupuesto propio y autonomía funcional.

La Constitución Política, en su artículo 129, establece que ésta velará por la protección de los derechos y las garantías fundamentales consagradas en la misma, así como, por los derechos previstos en los convenios internacionales de Derechos Humanos y la Ley. La actuación de la Institución se realiza mediante el control no jurisdiccional de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos.

En función de ello, desde la perspectiva de la responsabilidad del Estado de garantizar la seguridad de todos los ciudadanos, la Entidad ha incidido en todo momento para salvaguardar este derecho, en ejercicio de su función fiscalizadora de la Administración Pública.

En septiembre de 2005, a través de una carta defensorial, el Ombudsman reafirmó el compromiso con la efectiva protección del derecho a una mejor calidad de vida de los habitantes de la Nación y resaltó la responsabilidad del Estado en materia de seguridad ciudadana, de acuerdo a los términos constitucionales. Asimismo, el Ombudsman resaltó el deber de implementar mecanismos eficientes de prevención, que permitan la gobernabilidad democrática y el respeto al Estado de Derecho.

Igualmente, se expresó en dicho documento que el aumento de los índices de criminalidad, las nuevas modalidades delictivas y la atrocidad con que se cometen algunas de ellas, constituyen una muestra latente que obliga al Estado a contar con

* **Abreviaturas:** CCPDH = Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos; COONAPIP = Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas; DRP = Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional; OPVG = Observatorio Panameño de Violencia de Género; OIT = Organización Internacional del Trabajo; OIM = Organización Internacional para los Migrantes; SENAFRONT = Servicio Nacional de Fronteras.

sólidas instituciones públicas que actúen en coordinación y mantengan complementariedad en la acción contra la delincuencia y el crimen organizado.

En ese sentido, se exhortó a la realización de una gran alianza nacional para abordar este tema como una política de Estado, más allá de la implementación de programas coyunturales que no implican una solución duradera de un problema que guarda relación con la deserción escolar, con la desestructuración de la familia, la carencia de valores cívicos y morales, y las inequidades sociales, entre otros.

Posteriormente, en Comunicado de septiembre de 2007, emitido con motivo del Día Internacional de la Paz, la Defensoría reiteró que la promoción de los Derechos Humanos es una de las formas más efectivas de crear, mantener y fortalecer la paz. Por ello, comprometida con la paz, como prioridad nacional, exhortó a trabajar en la ruta del diálogo, la negociación, la construcción o formación de consensos.

El Ombudsman instó a todos los sectores de la sociedad panameña a participar y colaborar en el diseño de una sociedad más justa y solidaria, y a fortalecer las instituciones y organizaciones dedicadas a promover y a garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.

2. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

La Institución Nacional de Derechos Humanos, en su labor permanente de divulgación de los Derechos Humanos, ha participado en diversos grupos de discusión nacional, que constituyen espacios en los que se han concretado grandes logros en diversas materias. En materia de seguridad ciudadana, entre los principales logros, destacamos los siguientes:

El Pacto de Estado por la Justicia, convocado en 2005, integrado por los tres órganos del Estado, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Colegio Nacional de Abogados y otras organizaciones de la sociedad civil. Este Pacto tiene por objetivo lograr un sistema de justicia eficiente y moderno, que cumpla con los principios de transparencia.

- La Concertación Nacional para el Desarrollo, espacio de diálogo creado con motivo de la Ampliación del Canal de Panamá en el 2006. Este espacio tiene objetivos estratégicos de largo plazo que contribuirán a transformar a Panamá en una sociedad más democrática, equitativa, próspera, dinámica y regionalmente equilibrada en su desarrollo. Entre los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo se estableció un eje temático dedicado a la Seguridad Ciudadana.
- En el 2010, la Institución ha participado en calidad de observadora en los movimientos de sociedad civil denominados «Gran Alianza por la Seguridad» y «Cruzada por la Paz». Estos movimientos aglutinaron a algunas organizaciones de la sociedad civil con el propósito de hacer llamado de atención a las autoridades para que continúen tomando las medidas necesarias a fin de que se frene el incremento de la violencia que se registra en el país.
- En sus intervenciones, el Defensor del Pueblo ha reiterado que la Seguridad Ciudadana debe ser abordada desde una perspectiva de Política de Estado.

Por otra parte, el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), el cual se encuentra conformado por los titulares de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Guatemala, Nicaragua, El Salvador,

Costa Rica, Honduras, Belice y Panamá, aprobó en el 2006 su Plan Estratégico 2006-2010. Entre las líneas de acción desarrolladas durante ese período y tomando en consideración que todos los países de la Región se han visto afectados por el crecimiento de la criminalidad y la violencia, las oficinas Ombudsman de Centroamérica acordaron incluir el tema de la seguridad ciudadana en su Plan Estratégico.

Para ello, se dispuso efectuar durante el período 2007-2008 un encuentro regional especializado en la temática. Durante el encuentro, los miembros designados por las instituciones intercambiaron experiencias nacionales, así como también, trabajaron en la formulación de conclusiones y recomendaciones para el desarrollo de acciones regionales del Consejo en materia de seguridad ciudadana.

De igual forma, en el periodo 2008-2009, durante la Presidencia de este organismo por el Defensor del Pueblo de Panamá, fue acordada la elaboración de un Informe Regional sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, que actualmente está pendiente de ser analizado y aprobado.

Igualmente, durante los años 2008, 2009 y el presente año, la Defensoría ha estado activamente participando en foros, talleres, seminarios, nacionales e internacionales con: la UNICEF, la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, la Oficina Regional de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a fin incidir y colaborar en el esfuerzo para la concreción de una política pública de seguridad ciudadana.

Al respecto, el Defensor formuló una serie de recomendaciones al Poder Ejecutivo para frenar la ola de delincuencia. Entre ellas, que se convoque, de manera urgente, a los sectores involucrados en el tema como los estamentos de seguridad del Estado, el Poder Judicial y el Ministerio de Público, para tomar medidas urgentes e inmediatas. Asimismo, se instó al Gobierno a que adopte una política criminológica de Estado, es decir, que presente un Proyecto de Ley en la Asamblea Nacional que rija como un instrumento orientador de prevención, persecución y sanción de los delitos.

El 22 de marzo de 2009, la Defensoría organizó la Gran Caminata por la Paz y la Seguridad Ciudadana, con el propósito que todos los sectores de la sociedad, grupos civiles, empresarios, organizaciones no gubernamentales e instituciones del Estado, hagan sentir su voz y pidan un Alto a la violencia que está vulnerando los Derechos Humanos básicos de los individuos, como son el derecho a la vida y el derecho a la seguridad. Igualmente, el 13 de diciembre de 2009 desde la Defensoría se apoyó la «Marcha Mundial por la Paz y la No Violencia» que fue promovida por la organización «Mundo Sin Guerras» que forma parte del «Movimiento Humanista». La Marcha partió desde Nueva Zelanda y, luego de recorrer 160 mil kilómetros, culminó en Punta de Vacas (Argentina).

En lo que a educación se refiere, recientemente fue inaugurada la «Escuela de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, Dr. Indalecio Rodríguez Sánchez», ampliando así la capacitación constante que ofrecemos a servidores públicos y personas interesadas en la promoción y protección de los Derechos Humanos. Se tiene previsto para este año impartir el Primer Diplomado en Derechos Humanos.

De junio a diciembre de 2010, se llevarán a cabo jornadas de formación destinadas 1,300 miembros de la Policía Nacional, a través de talleres, con énfasis en la salvaguarda de los derechos humanos de población en situación de vulnerabilidad. Del mismo modo, en materia de migrantes y refugiados, se ha dado capacitación al personal del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT). Especialmente en el trato a nacionales de Colombia presentes en el Darién. La actividad realizada fue plasmada en el Taller organizado por Organización Internacional para los Migrantes (OIM).

3. PROTECCIÓN A GRUPOS VULNERABLES

En ejercicio de la función de protección de los derechos fundamentales, la Institución participó en la elaboración de la Ley 16/2002, que regula el derecho de admisión en los establecimientos públicos y dicta medidas para evitar la discriminación. Asimismo, esta ley establece la creación de la Comisión Nacional contra la Discriminación, la cual es presidida y convocada por el Defensor del Pueblo, a efectos de analizar las situaciones denunciadas y en atención a las quejas que le han sido presentadas por trato discriminatorio. Al respecto, la mayoría de las quejas reportadas tienen que ver con el derecho de admisión en lugares de diversión, como restaurantes, discotecas y otros establecimientos.

En referencia a la actuación de las unidades de la policía, en lo que ha transcurrido del 2010, existen diez investigaciones iniciadas por posibles violaciones de derechos humanos de personas que se consideran afectadas por actuaciones de la policía.

3.1 Del mismo modo, se han recibido denuncias por grupos transexuales enfocadas en el trato en la calle del público en general y por presunto abuso policial, por motivos de arrestos injustificados o la utilización de la fuerza en operativos de salud en conjunto con el Corregidor. Es importante resaltar que los afectados pueden también recurrir a la presentación de denuncias ante la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional (DRP); sin embargo, en la mayoría de los casos, no lo hacen.

3.2 En la lucha contra la trata de personas, la Entidad ha suscrito un acuerdo con el Ministerio de Salud para proteger los Derechos Humanos de las mujeres migrantes en los centros bajo su responsabilidad.

En su tarea de incidencia, la Defensoría promovió la concreción del Observatorio Panameño de Violencia de Género (OPVG), cuyo acuerdo constitutivo se firmó en mayo de 2009. El OPVG es un cuerpo interinstitucional que compendia la información suministrada por los medios de comunicación en torno a esta materia. El Observatorio está integrado por el Órgano Judicial, Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Gobierno y Justicia, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Instituto Nacional de la Mujer, la Contraloría General de la República, la Caja de Seguro Social y otras instituciones.

El OPVG fundamenta su alcance y justificación a partir del Informe de Consultoría hacia la creación de un Observatorio sobre Violencia de Género en Panamá, elaborado en diciembre de 2006, y el Informe de Consultoría Propuesta de Diseño y Funciones del Observatorio Panameño contra la Violencia de Género, presentado en mayo de 2007. Producto de las investigaciones y trabajos desarrollados por este organismo, resulta evidente la necesidad de establecer mecanismos que penalicen de forma eficiente la comisión de estos delitos y que las víctimas reciban una adecuada atención.

En ese sentido, se ha advertido que la situación de violencia doméstica no se registra correctamente por el factor de distancia de las poblaciones y por la falta de presentación de denuncias ante el temor de represalias. Al respecto, con el propósito de expandir la divulgación de la información recabada sobre esta conducta, en junio de 2010, se presentó el Boletín Informativo del OPVG.

De igual forma, la Defensoría inició el período de consulta sobre la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres y tipificación del femicidio, con el objetivo de establecer mecanismos que penalicen de forma eficiente la comisión de este delito y de que las víctimas reciban una adecuada atención. Además, se procura la actualización de formularios sobre muertes violentas para la recolección de datos por muertes violentas de mujeres.

3.3 En el tema de la discapacidad, se continuó con la campaña «Me has quitado el estacionamiento, ¿quieres también mi discapacidad?», emprendida por la Institución para el respeto y conocimiento de los derechos de las personas con capacidades diferentes.

3.4 En relación a los Pueblos Indígenas y minorías étnicas o culturales, es importante señalar que la Ley 42/2005 adiciona a las atribuciones de la Defensoría la de velar por el respeto a los derechos, a la cultura y a las costumbres de las etnias de nuestro país. En ese marco, la Institución ha concurrido a diferentes congresos con las autoridades tradicionales de los pueblos originarios y ha supervisado que exista una adecuada coordinación de las acciones de las Entidades públicas para obtener las soluciones requeridas por estos grupos y la debida atención de los problemas que confrontan. Asimismo, la Defensoría ha orientado y receptado denuncias sobre situaciones que inciden en el respeto a sus derechos humanos.

En desarrollo de la labor y aprendizaje de los derechos y garantías que les asisten a los pueblos originarios, la Defensoría y la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas (COONAPIP) firmaron un acuerdo de cooperación para establecer estrategias destinadas a la ratificación por parte del Estado del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicho instrumento del Derecho Internacional, permite coordinar el trabajo y adecuar la atención a los pueblos indígenas, lo que haría efectiva y real su autonomía, participación y consulta, así como también su integración al desarrollo nacional.

4. POSICIÓN ANTE MEDIDAS CONTRA LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA

El Estado ha adoptado medidas para combatir la delincuencia, frente a lo cual la Institución ha fijado su posición de velar por la observancia del debido proceso y la vigencia de los derechos humanos.

Desde febrero del presente año, la Policía Nacional está utilizando un dispositivo electrónico que contiene un sistema de identificación que refleja la información contenida en una base de datos y permite la verificación de personas y vehículos, e informa si mantienen causas pendientes en materia de tránsito. La base de datos consultada por medio de dicho dispositivo, al momento de iniciar su uso, no estaba actualizada y tampoco existía regulación para el uso del dispositivo. La Defensoría advirtió que tales circunstancias debían ser subsanadas, debido a que han sido denunciadas ante la Institución capturas momentáneas o retenciones de personas sin órdenes ni fundamento legal.

Por otra parte, fue anunciado a través de los medios de comunicación el uso en la Policía Nacional de los llamados dispositivos *Taser*, que inmovilizan a las personas al recibir descarga eléctrica (que se alega es en grado menor y no afecta la salud

humana). Ante ello, el Ombudsman requirió al entonces Ministerio de Gobierno y Justicia, hoy Ministro de Seguridad, que brindase la información técnica de este instrumento a fin de poder determinar los posibles efectos en la persona y si constituye un riesgo a la vida e integridad de las personas.

Finalmente, debemos resaltar que en los últimos años se han producido reformas legales que han penalizado más severamente los delitos en que existe participación de menores, se ha disminuido la edad para exigirles responsabilidad penal, ha vuelto a restablecerse la utilización del historial de antecedentes policiales y penales, al igual que reformas al Código Penal y Código de Procedimiento Penal, entre otras acciones que, lamentablemente, han variado muy poco la situación de la criminalidad y la violencia. Por ello, la Defensoría ha expresado que esas acciones coyunturales deben tender a la formulación de una política pública de seguridad ciudadana, que contribuirá a la gobernabilidad democrática, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la vigencia y respeto de la seguridad como derecho humano.

12. PARAGUAY

1. MEDIDAS TOMADAS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO PARA COOPERAR EN LA LUCHA CONTRA LA INSEGURIDAD. 2. PROPUESTA DE POLÍTICAS PARA UNA COMUNIDAD SEGURA. 3. ALGUNOS HECHOS RELACIONADOS A LA SEGURIDAD: 3.1. Las principales ciudades del país tienen más habitantes por efectos del abandono del campo; 3.2. Las comunidades del interior y las políticas de desarrollo; 3.3. La Policía Nacional y sus recursos; 3.4. La Justicia y sus limitaciones; 3.5. Proliferación de armas en manos del sector civil; 3.6. Grupos vulnerables en las ciudades; 3.7. Acceso libre a bebidas alcohólicas; 3.8. El crimen organizado es un hecho peligroso para la democracia; 3.9. La impunidad influye para que aumente la cantidad de hechos delictivos; 3.10. La reinserción social es una materia pendiente.

1. MEDIDAS TOMADAS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO PARA COOPERAR EN LA LUCHA CONTRA LA INSEGURIDAD

De conformidad a las atribuciones previstas en la Constitución Nacional y en la Ley 631/95, la Defensoría del Pueblo realizó la verificación de las actividades cumplidas por las instituciones que tienen a su cargo ejecutar las políticas de seguridad. En ese contexto, se realizaron las siguientes actividades:

- 1) Visitas de inspección a comisarías policiales de Asunción y del interior.
- 2) Visitas de inspección a penitenciarías de Asunción y del interior.
- 3) Seguimiento de la investigación sobre personas encontradas muertas en la vía pública en Asunción y en el interior.
- 4) Verificación en algunas fiscalías, tomadas al azar, del estado de los expedientes.
- 5) Reuniones y conferencias dirigidas a estudiantes y profesores.
- 6) Seguimiento de algunos casos de violencia doméstica.
- 7) Convenio entre la Defensoría del Pueblo y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales para realizar actividades de mediación en algunos municipios.
- 8) Reuniones en algunas ciudades del interior con exponentes de la comunidad dentro de un Programa de trabajo suscripto con IDEA.
- 9) Visitas a centros de salud del interior.
- 10) Elaboración de una propuesta de Políticas para una comunidad segura.

2. PROPUESTA DE POLÍTICAS PARA UNA COMUNIDAD SEGURA

La Defensoría del Pueblo elaboró un trabajo de «Propuesta de Políticas para una Comunidad Segura», considerando que la seguridad es un derecho humano. El

Estado es el responsable de garantizar el disfrute de un clima de seguridad y es quien debe dar posibilidades reales, en todos los tiempos y en todos los espacios, para que los habitantes del país gocen de tal derecho.

La seguridad ciudadana incluye la eliminación de toda violencia contra la vida, los bienes y el honor y también la concreción de una sociedad en la que todos los derechos humanos puedan ser ejercidos. La percepción de que existen tales garantías brinda tranquilidad y la esperanza de ejecutar planes de crecimiento y realización personal.

Es fundamental la adopción de medidas de prevención para desalentar posibles ilícitos. No se justifica esperar la comisión de delitos para que la maquinaria estatal se ponga en movimiento. El delincuente y el potencial delincuente deben conocer que existe una estructura que no será complaciente con el delito. La disuasión implica que los servicios policiales son eficientes y eficaces, que los fiscales y jueces intervienen en tiempo y forma y que finalmente no existe impunidad.

Los beneficios de la seguridad deben llegar a todas las comunidades del país. En el interior se dan atentados que deterioran gravemente la calidad de vida. El abigeato, las invasiones de tierra, el narcotráfico perjudican notoriamente las posibilidades de vivir sin temores ni sobresaltos.

Un aspecto muy perjudicial, para el desarrollo y consolidación de las sociedades democráticas, es el clima de inseguridad. Algunas personas culpan a la democracia y a sus instituciones por el auge de la delincuencia y por la impunidad. Las personas que sufrieron la acción de la delincuencia, al sentirse sin protección para que los delincuentes sean castigados, no confían en los órganos institucionales.

Por otra parte, se deben adoptar medidas que logren la reinserción social de quien trasgredió la Ley. Actualmente, las penitenciarías contribuyen a profundizar y consolidar la conducta delictiva de muchos internos.

La Defensoría del Pueblo, como órgano de control y vigilancia de los Derechos Humanos, continuará fiscalizando el trabajo de los organismos estatales que tienen responsabilidades en el campo de la seguridad.

3. ALGUNOS HECHOS RELACIONADOS A LA SEGURIDAD

3.1. Asunción y otras grandes ciudades del interior, sin solucionar aún los problemas de sus antiguos vecinos, se han visto con nuevos desafíos planteados por barrios o villas que han aparecido sin planificación alguna. Estos nuevos asentamientos reclaman el acceso a los servicios básicos y, en especial, cobertura policial.

3.2. Antiguas comunidades y nuevos asentamientos del interior del país, además de no contar con una adecuada provisión de los servicios de agua potable, energía eléctrica, salud y educación, carecen de puestos de trabajo para todos sus habitantes. Esto último contribuye a que se organicen invasiones de fincas, que se cometa abigeato y a que aumente el cultivo de marihuana.

3.3. El área de competencia de muchas comisarías y puestos policiales es demasiado extensa en comparación a sus recursos humanos y materiales. No existen posibilidades reales para que una oficina policial preste auxilio ante una urgencia registrada a diez cuadras o a kilómetros, como es el caso del interior, al no tener

móviles. El armamento es obsoleto en su mayoría y, como solo unos pocos policías tienen chalecos antibalas, las condiciones de trabajo son de elevado riesgo. El sistema de comunicaciones no cubre todas las necesidades y muchas oficinas policiales no tienen computadora.

Los recursos humanos también son escasos. Paradójicamente, por una Ley orgánica desactualizada, muchos oficiales son pasados a retiro, jóvenes aún, luego de que el Estado paraguayo ha invertido cuantiosos recursos en ellos, incluyendo estudios en el exterior.

3.4. Puede apreciarse que jueces, fiscales y defensores públicos, en el interior del país, tienen responsabilidad sobre extensas áreas. El caso del Alto Paraguay, que depende de Concepción a los efectos de la justicia, nos informa cómo el interior está olvidado por los centros de poder. En tales condiciones la impunidad es la regla.

En cuanto a recursos materiales, por lo general, los funcionarios no disponen de vehículos institucionales para el ejercicio de sus tareas. Las oficinas regionales carecen de bibliotecas y de documentación científica actualizada y las funciones de control sobre jueces, fiscales y defensores públicos son superficiales.

3.5. En Paraguay hay facilidades para adquirir armamento. Algunas personas adquieren armas, según afirman, para su defensa personal. No obstante, el mercado está libre también, para los delincuentes. En algunos asaltos los delincuentes han actuado con armas de guerra. Además, delincuentes menores están armados con puñales, cuchillos y otras armas de las denominadas «blancas».

3.6. Asunción y otras ciudades principales, año tras año tienen un número más elevado de niños en las calles y también de indígenas y campesinos en las calles. Las personas de estos grupos están expuestas a la acción de delincuentes. A la vez, estas personas pueden llegar a la marginalidad.

3.7. El Paraguay produce diversas bebidas alcohólicas e importa una elevada cantidad. Todas ellas se comercializan libremente y a costos muy accesibles. Muchos atentados contra la vida humana y accidentes de tránsito tienen en común que sus protagonistas ingirieron este tipo de bebidas.

3.8. El robo de autos, el tráfico de drogas, las redes de prostitución, el asalto a bancos, financieras y empresas que administran elevado capital, constituyen retos para los organismos que velan por la seguridad, pero también son factores que pueden deteriorar gravemente la institucionalidad democrática.

3.9. Muchos acusados son liberados rápidamente por jueces y fiscales. Esto influye negativamente en la sociedad. De hecho, un delincuente con poder económico puede contratar a un excelente abogado, pagar fianzas y salir en libertad rápidamente.

3.10. Los establecimientos penitenciarios no cumplen la función de preparar al interno para su vuelta a la sociedad. Así por ejemplo, se ha denunciado que desde la Penitenciaría de Tacumbú siguen operando bandas delictivas. Además, las condiciones de la reclusión, vejatorias e indignas, contribuyen a alimentar sentimientos de venganza y de frustración personal.

13. PERÚ*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Competencia de la Defensoría del Pueblo en materia de seguridad ciudadana. 2. EL TRABAJO INSTITUCIONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD CIUDADANA: 2.1. Elaboración de documentos, informes defensoriales y reportes de seguimiento; 2.2. Participación de la Defensoría del Pueblo en comisiones de trabajo interinstitucional; 2.3. Contribución de la Defensoría del Pueblo en el diseño y ejecución de políticas, planes y programas de seguridad ciudadana; 2.4. Participación de la Defensoría del Pueblo a través de observaciones y recomendaciones de reforma normativa en materia de seguridad ciudadana; 2.5. Participación de la Defensoría del Pueblo en programas de difusión y capacitación a los cuerpos de seguridad ciudadana; 2.6. Convenios interinstitucionales. 3. SEGURIDAD CIUDADANA DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. LA INTERVENCIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 3.1. Seguridad de Mujeres; 3.2. Seguridad de Jóvenes; 3.3. Seguridad de las Comunidades Nativas (Pueblos Indígenas).

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La Defensoría del Pueblo del Perú (DP) ha desarrollado una línea de trabajo institucional en materia de seguridad ciudadana en base a su mandato constitucional de defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, y de supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración pública, establecido en el artículo 162 de la Constitución Política del Perú y el artículo 1 de su Ley Orgánica 26520/1995.

En ese sentido, la seguridad ciudadana constituye un tema de especial preocupación para la Institución porque involucra la vigencia de derechos tan importantes como la vida, la libertad y el patrimonio de las personas, así como el cumplimiento de deberes de distintos órganos del Estado en la protección de dichos derechos.

Como producto del desarrollo de dicha línea de trabajo institucional, la DP peruana propugna que la seguridad ciudadana debe ser atendida con un enfoque sistémico que armonice eficiente y eficazmente los esfuerzos de las distintas instituciones estatales involucradas en esta materia con la participación activa de la sociedad civil organizada.

Desde esta perspectiva, la DP ha focalizado su labor de supervisión y recomendación en las entidades estatales que tienen las responsabilidades más trascendentes en el aseguramiento de la seguridad de todas las personas, es decir, en el Sistema

* **Abreviaturas:** CEM = Centros de Emergencia Mujer; CONASEC = Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana; DP = Defensoría del Pueblo; PNP = Policía Nacional del Perú; SINASEC = Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Nacional de Seguridad Ciudadana y sus instancias operativas; en el Poder Judicial, como órgano encargado de la investigación y sanción del delito, así como en la Policía Nacional del Perú, en tanto, entidad estatal especializada para prevenir, combatir la delincuencia y restaurar el orden interno.

2. EL TRABAJO INSTITUCIONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD CIUDADANA

2.1 Desde el año 2004, la DP ha investigado las situaciones problemáticas de la seguridad ciudadana en el Perú. En dicho año, por ejemplo, elaboró el Informe Defensorial Núm. 81 «Libertad de tránsito y seguridad ciudadana, los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana».

Este informe se generó en base a los problemas derivados de la instalación, en ciertas vías públicas de Lima Metropolitana, de enrejados u otras medidas de seguridad similares, ante lo cual la DP concluyó que no se puede admitir un cierre absoluto de una vía pública porque afectaría el derecho al libre tránsito. En tal sentido, se recomendó al Congreso de la República que proponga y apruebe una ley marco que faculte a los gobiernos locales y provinciales a autorizar a los vecinos la adopción de medidas de seguridad sobre las vías públicas en resguardo de la seguridad ciudadana.

A continuación, en abril de 2005, se hizo público el Informe Defensorial Núm. 91, denominado «Afectaciones a la vida y presuntas torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes atribuidas a efectivos de la Policía Nacional», a través del cual se dio cuenta de la subsistencia de agresiones físicas y psicológicas en el contexto de la actuación policial, en un escenario distinto al del conflicto armado interno. Además, dicho informe tuvo como propósito contribuir a la adopción de medidas que coadyuven a erradicar cualquier rezago de tortura en el ejercicio de las funciones de policía y, a promover en el Estado un concepto de orden y seguridad ciudadana, cuyo componente esencial sea la garantía de los derechos fundamentales.

Luego, en marzo de 2006, la DP publicó el Documento de Trabajo titulado «Hacia un sistema de seguridad ciudadana. Lineamientos de trabajo», en el cual propuso que las instituciones involucradas en la lucha contra la inseguridad ciudadana adopten una política integral al momento de la identificación de problemas, la elaboración de alternativas de solución, así como el monitoreo de ambos aspectos.

En marzo de 2007, la DP presentó el Informe Defensorial Núm. 118, «Afectación de los derechos a la libertad personal e identidad por mandatos de detención ilegales», debido a que las autoridades judiciales expiden mandatos de detención que no cuentan con los datos de identificación del requerido.

El mencionado informe realizó propuestas destinadas a evitar la privación arbitraria de la libertad de personas distintas al requisitoriado y recomendó establecer como función exclusiva del Registro Nacional de Requisitorias del Poder Judicial la anotación de las órdenes de captura, mandatos de detención e impedimentos de salida del país y facultar de forma específica a la Policía Nacional para que ejecute dichas órdenes, mandatos e impedimentos.

Asimismo, en marzo de 2007, nuestra institución presentó el Informe Defensorial Núm. 119, «Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana», mediante el cual se evaluó la instalación y fun-

cionamiento de los juzgados de paz letrado ubicados en dependencia policiales como estrategia específica del Estado para afrontar la proliferación de ilícitos penales menores (faltas). En dicha oportunidad se supervisó 9 juzgados de paz letrados, situados en Arequipa (1), Cusco (1), Junín (1), La Libertad (1), Lima Central (2), Lima Este (1), Lima Norte (1) y Lima Sur (1).

Dicho informe tuvo como finalidad contribuir con el diseño, la implementación y el funcionamiento adecuado de estos juzgados, pues el acceso a la justicia, la efectividad de la labor jurisdiccional y la seguridad ciudadana se encuentran directamente relacionados al mismo tiempo que inciden en el ejercicio de derechos fundamentales básicos como la vida, la integridad física y el acceso a un proceso sencillo y eficaz. Cabe indicar que luego de realizada la investigación, se crearon juzgados de paz letrados en comisarías, por ejemplo, en Ayacucho (2), Cajamarca (1), Chiclayo (1), Piura (1) y Tumbes (1).

Posteriormente, en diciembre de 2007 se presentó el Informe Defensorial Núm. 128 «El Estado frente a las víctimas de la violencia ¿hacia dónde vamos en políticas de reparación de justicia?», en el cual se analizó 139 quejas por presunta tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes atribuidos a efectivos de la Policía Nacional del Perú (PNP) y las Fuerzas Armadas, recibidas por la DP entre agosto de 2006 y diciembre de 2007. De estos casos, 106 correspondieron a la Policía Nacional del Perú (76%), mientras que 33 fueron atribuidos a las Fuerzas Armadas (24%).

En diciembre de 2007, la DP publicó el Informe Defensorial Núm. 129, denominado «Análisis de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley 29009». Al amparo de esta ley autoritativa (legislación delegada), se publicaron once Decretos Legislativos¹ que desarrollaron normas relacionadas a la investigación, juzgamiento y sanción de delitos sobre criminalidad organizada.

En esta oportunidad, la DP advirtió que los decretos legislativos contenían disposiciones inconstitucionales por exceder la materia delegada. Asimismo, se ofreció aportes para la adopción de una política criminal con un enfoque integral, en el marco de la Constitución Política y el respeto de los derechos fundamentales, en concordancia con los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano.

Igualmente, en diciembre de 2007, se publicó el Informe Defensorial Núm. 132 «¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana», que tuvo por objeto dinamizar el trabajo coordinado de diseño y ejecución de políticas locales, regionales y nacionales de seguridad ciudadana, por parte de los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). En esta oportunidad se evaluó el funcionamiento del SINASEC a través de una supervisión a su Consejo Nacional, 26 comités regionales y 12 comités provinciales de seguridad ciudadana a nivel nacional.

De la misma manera, se dio cuenta de algunos avances obtenidos por el SINASEC y sus instancias operativas, pero también reflejó la necesidad de su consolidación, debido a que algunos comités sólo funcionaban eventualmente. Por ello, se recomendó fortalecer el liderazgo de los presidentes de estos comités y del conjunto de sus integrantes. Asimismo, se recomendó el fortalecimiento de las secretarías

¹ Los Decretos Legislativos 982 al 992 fueron publicados en el Diario Oficial El Peruano el 22 de julio de 2007.

técnicas en cada instancia y se reflejó la necesidad de aprobar planes locales o regionales de seguridad ciudadana que respondan a la problemática de sus jurisdicciones, entre otras propuestas.

En abril de 2009, se publicó el Informe Defensorial Núm. 142 «Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente». En este informe se analizó importantes aspectos del funcionamiento de la Policía Nacional del Perú. En dicha oportunidad se supervisó 300 dependencias policiales a nivel nacional y se formuló recomendaciones dirigidas al fortalecimiento de la institución policial, tanto al Ministerio del Interior, a la Dirección General de la PNP y al Congreso de la República. En la actualidad se viene trabajando en la elaboración del primer reporte de seguimiento a este informe defensorial, cuya presentación está prevista para el mes de septiembre de 2010.

También, en septiembre de 2009, la DP publicó el Informe de Adjuntía Núm. 010-2009-DP/ADHPD «Detenciones arbitrarias y responsabilidad del Estado. Estudio de casos», en el cual se analizó las quejas conocidas por el Programa de Protección de Derechos en Dependencias Policiales, referidas a detenciones arbitrarias por efecto de una indebida identificación e individualización, las consecuencias que genera una detención injusta, así como la responsabilidad que compete al Estado en estos casos. En esta supervisión se analizaron 33 quejas por detención arbitraria y 3 casos de amenazas a la libertad personal, los cuales fueron recibidos por la DP entre los años 2007 y 2008.

Finalmente, en noviembre de 2009, se dio a conocer a la ciudadanía el «Reporte sobre el funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana en el ámbito nacional en el 2009», que da cuenta de la evaluación del funcionamiento del SINASEC, a través de la supervisión realizada a 26 comités regionales, 78 comités provinciales y 98 comités distritales de seguridad ciudadana a nivel nacional.

Según este reporte la inseguridad ciudadana sigue siendo percibida como uno de los principales problemas que afronta el país. Asimismo, se insiste en la necesidad de avanzar en la articulación de los esfuerzos de todas las autoridades y organizaciones de la sociedad civil involucradas. Actualmente se viene trabajando en la elaboración del segundo reporte sobre el funcionamiento de los comités de seguridad ciudadana a nivel nacional, cuya presentación está prevista para el mes de noviembre de 2010.

2.2 Paralelamente al trabajo de supervisión y de elaboración de documentos e informes defensoriales, de acuerdo con los artículos 7, 14 y 15 de la Ley 27933/2003, la DP participa en los distintos niveles del SINASEC: forma parte del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), máximo organismo del citado sistema. Igualmente, a través de las oficinas defensoriales y módulos de atención defensorial, participa en los comités regionales y provinciales de seguridad ciudadana a nivel nacional. Por ejemplo, durante el 2008, la DP participó en 13 sesiones del CONASEC (9 ordinarias y 4 extraordinarias).

La participación institucional en el SINASEC es importante porque permite promover el funcionamiento efectivo de los comités de seguridad ciudadana, toda vez que se ha evidenciado la debilidad de los mismos ante la falta de convocatoria y de planes regionales y locales de seguridad ciudadana, lo cual conlleva a un trabajo desarticulado por parte de las diferentes entidades del Estado que tienen responsabilidad en el tema.

De la misma manera, la DP ha sido integrante y ha participado de modo permanente en comisiones revisoras del Código Penal peruano. De esta labor se puede

dar cuenta de la primera comisión creada con la Ley 27837/2002, posteriormente la segunda comisión se constituyó con la Ley 28891 y, finalmente, la comisión creada con la Ley 29153/2007 cuya vigencia se amplió por un año mediante la Ley 29295/2008.

El resultado del trabajo desarrollado por la Comisión Especial Revisora del Código Penal (Ley 29153), está contenido en el Anteproyecto de la Ley de Reforma del Código Penal, específicamente en lo referente al título preliminar y al libro primero sobre la parte general (2009).

Actualmente, la DP ha designado a un representante en la comisión de especialistas encargada de elaborar la propuesta normativa que establezca la creación de una entidad estatal encargada del diseño y evaluación de la política criminal del Estado, la misma que ha sido creada mediante Resolución Ministerial Núm. 0157-2010-JUS.²

2.3 En diversos documentos, la DP ha recomendado a todas las entidades del Estado que una lucha sostenida y efectiva contra la inseguridad ciudadana requiere de un trabajo sistémico y articulado entre los diversos actores involucrados en esta compleja tarea³.

En tal sentido, conviene precisar que una de las políticas nacionales del Estado peruano, recogida en el Acuerdo Nacional⁴, tiene por objeto la «erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana», para lo cual el Estado «desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana». Asimismo, señala que el Estado «promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y la ciudadanía».

En este contexto, la DP ha recomendado que la política pública de seguridad ciudadana sea diseñada, ejecutada y revisada atendiendo al cumplimiento de los siguientes criterios:⁵

- a) Enfoque de derechos, toda vez que la finalidad última de una política pública en el ámbito de la seguridad ciudadana debe ser la protección de los derechos fundamentales de las personas.
- b) Integralidad, en la medida en que las soluciones que se pongan en práctica deben apuntar no solo a las consecuencias visibles de la inseguridad ciudadana, sino sobre todo a sus causas reales o de fondo.
Al respecto, constituye una clara oportunidad para lograr el cumplimiento de este criterio el funcionamiento adecuado del SINASEC, pues en dicho espacio intervienen los distintos niveles de gobierno y sociedad civil a través de sus respectivos comités de seguridad ciudadana.
- c) Permanencia, toda vez que en este campo para obtener resultados eficaces y efectivos se requiere diseñar, ejecutar y revisar políticas en el corto, mediano y largo plazo.

² Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 8 de julio de 2010.

³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PERÚ, *Informe Defensorial Núm. 132 «¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana»*, Lima, enero de 2008, pp. 32-37.

⁴ El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio de 2002 y su plazo de cumplimiento vencerá el 28 de julio de 2021.

⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, *Informe Defensorial Núm. 142 «Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente»*, Lima, 2009, pp. 39, 40, 41.

- d) Sustento técnico, es decir, la estrategia para encarar la inseguridad ciudadana debe responder a objetivos claros y precisos; asimismo, los proyectos que se pongan en marcha para afrontar los problemas locales, regionales y nacionales deben responder a una lógica de planificación, ejecución y revisión continua.
- e) Participación ciudadana, pues al ser la comunidad directamente afectada por los problemas de inseguridad ciudadana, los lineamientos de política pública que se adopten, ejecuten y revisen deben observar, en la medida de lo posible, las características particulares de cada contexto local.

En relación con este criterio, es necesario destacar la importancia de las Juntas Vecinales u otro tipo de organización para medir la eficacia de las medidas estatales que se adopten en una determinada región, provincia o localidad.

Sobre la base de los criterios antes descritos, la Institución estableció algunas líneas estratégicas para fortalecer el SINASEC:⁶

- Consolidar el rol de liderazgo de las autoridades elegidas (presidentes regionales y alcaldes) que ejercen la presidencia de los comités de seguridad ciudadana, a fin de que se concrete el diseño y la ejecución de políticas de seguridad ciudadana en sus respectivos ámbitos geográficos.
- Confirmar el compromiso y la coordinación interinstitucional como base sobre la que se sustenta la consolidación de las diversas instancias del SINASEC. Por ello, es importante establecer mecanismos eficaces para que puedan articularse adecuadamente los esfuerzos de cada una de las entidades involucradas, afinarse los diferentes criterios respecto de los asuntos que trasciendan las actividades propias de cada entidad, y definirse posiciones concertadas sobre los problemas concretos de la seguridad ciudadana.
- Establecer urgentemente medidas para fortalecer las secretarías técnicas, pues éstas no se encuentran totalmente consolidadas como instancias técnicas y de apoyo a los comités de seguridad ciudadana. Esto se debe a la existencia de dificultades tanto en los gobiernos regionales como en los municipios, a causa de los desfases totales en la transmisión documental de una administración gubernamental (regional o local) a otra.
- Revisar la metodología de planificación utilizada en todas las instancias del SINASEC, a efectos de que esta labor de crucial importancia se materialice a través de herramientas accesibles, y sobre la base de información proveniente de los niveles locales. De esta forma, se debe procurar contar con suficiente respaldo metodológico, que permita potenciar la posibilidad de ejecutar tareas, de modo que la planificación se convierta en una herramienta efectivamente útil, sobre todo para los comités regionales y locales de seguridad ciudadana.
- Propiciar la integración entre las juntas vecinales cuya creación es fomentada por los municipios (artículo 116 de la Ley 27972/2003, Ley Orgánica de Municipalidades) y las juntas vecinales promovidas por la Dirección de Participación y Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional del Perú.

Asimismo, es necesario establecer y consolidar las funciones de ambos tipos de juntas, determinar sus mecanismos de elección y definición de responsabilidades, establecer mecanismos de coordinación y evaluar su eventual unificación en el

⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PERÚ, *Informe Defensorial Núm. 132... cit.*, p. 171-173.

marco de la Constitución Política y de las normas que otorgan autonomía a los gobiernos municipales, así como de las normas del SINASEC.

En este contexto, resulta necesario establecer, de manera clara, que la Policía Nacional centrará su trabajo en asesorar y trabajar coordinadamente con las juntas vecinales en materia de seguridad ciudadana, mientras que la promoción de estas juntas debe estar a cargo de las municipalidades.

2.4 En el mes de octubre de 2005, la DP recomendó a la Presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República,⁷ no aprobar el dictamen elaborado sobre una propuesta legislativa que pretendía lo siguiente: 1) incorporar el criterio de «habitualidad» al momento de la determinación judicial de la pena; 2) agravar el tratamiento de conductas que se encontraban reguladas como faltas; 3) agravar la sanción del concurso de delitos y rebajar las exigencias de la detención preventiva judicial.

En ese sentido, se propuso afrontar adecuadamente los problemas que demanda la seguridad ciudadana, la cual requiere de una propuesta integral y no debe circunscribirse sólo a la modificación de normas penal y procesales penales.

Posteriormente, en octubre de 2007 y en el marco de la supervisión a los Juzgados de Paz Letrados en Comisarías, se recomendó al Congreso de la República la reforma del procedimiento por faltas con la finalidad de separar las funciones de investigación y juzgamiento, así como, incorporar plazos legales máximos para el juzgamiento de las faltas y, finalmente, prohibir expresamente la transacción en los casos de violencia familiar.⁸

Seguidamente, en enero de 2008, la DP recomendó al Congreso de la República la modificación del artículo 7 de la Ley 27933/2003, con la finalidad de incluir en la conformación del CONASEC a dos representantes del Congreso, uno por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y otro por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, para coordinar el desarrollo de las herramientas normativas de las políticas de seguridad ciudadana.⁹ Esta recomendación ha sido reiterada en noviembre de 2009 en el «Reporte sobre el funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana en el ámbito nacional en el 2009».¹⁰

Asimismo, se recomendó al Ministerio del Interior y al CONASEC la discusión y aprobación, en ejercicio de la atribución regulada en el artículo 7.d del Reglamento de la Ley 27933/2003, de una iniciativa legislativa para modificar la Ley del SINASEC de modo que queden claramente establecidos:

- Los mecanismos de rendición de cuentas en forma anual y pública sobre el funcionamiento de los comités de seguridad ciudadana (realización de sesiones, nombramiento de secretarios técnicos, aprobación y ejecución de planes, actividades de capacitación, suscripción de convenios, entre otros aspectos).

⁷ Oficio DP-2005-387 del 5 de octubre de 2005, dirigido a la Presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PERÚ, *Informe Defensorial Núm. 119 «Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana»*, Lima, octubre de 2007, p. 147.

⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PERÚ, *Informe Defensorial Núm. 132... cit.*, p. 174.

¹⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PERÚ, *Reporte sobre el funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana en el ámbito nacional en el 2009*, 2009, p. 48.

- La responsabilidad de las autoridades encargadas de dirigir los comités de seguridad ciudadana por el incumplimiento de sus funciones.

En abril de 2009, siendo la Policía Nacional del Perú el principal cuerpo estatal de seguridad ciudadana del Perú, la DP formuló una serie de recomendaciones dirigidas:¹¹

1) Al fortalecimiento de las dependencias policiales.

Al respecto, de acuerdo al Plan de Modernización y Equipamiento de la Policía Nacional, se ha venido mejorando la infraestructura de algunas comisarías (03), así como con la construcción de otras en el interior de país (04). Asimismo, durante el 2009, se entregó más de un millón de prendas a todo el personal policial (más de 90 mil policías a nivel nacional).

El 29 de julio de 2009 se asignó más de mil trescientos vehículos adquiridos para la Policía Nacional y, específicamente para el servicio de patrullaje, se han comprado 293 camionetas 4x2 pick up Nissan Frontier y 693 motocicletas Honda.

El 24 de julio de 2010 se ha suscrito un convenio entre el Poder Judicial y la Policía Nacional con la finalidad de que puedan acceder a la base de datos de requisitorias del Poder Judicial.

- 2) La profesionalización del personal policial mediante la implementación de una ley de carrera policial.
- 3) A establecer una política de prevención y combate de la corrupción a partir de la identificación clara de las conductas indebidas.
- 4) Al diseño de una política de control disciplinario que permitan separar al personal no idóneo.

El 12 de mayo de 2009, se publicó la Ley 29356/2009, del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, mediante la cual:

- Se elimina la «degradación» como una forma de sanción por la comisión de faltas muy graves.
- No contemplan disposiciones que hacían referencia a la inimpugnabilidad de las sanciones y a la conclusión del procedimiento administrativo disciplinario con la sola solicitud del policía investigado.

- 5) El establecimiento de una política de transparencia y respeto del derecho de acceso a la información pública.

2.5 La DP en su calidad de miembro integrante del CONASEC, participa en sus sesiones y apoya las labores de capacitación y difusión organizadas por su secretaría técnica.

Asimismo, desarrolla a través de sus adjuntías, programas y oficinas defensoriales a nivel nacional, actividades de capacitación a los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana, así como a los integrantes de las juntas vecinales.

En tal sentido, ha recomendado al CONASEC priorizar, en sus planes de acción, los componentes de capacitación con la finalidad de trabajar intensivamente con los comités de seguridad ciudadana. Asimismo, se han desarrollado reuniones ma-

¹¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PERÚ, *Informe Defensorial Núm. 142. «Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente»*, Lima, 2009.

croregionales para que los Presidentes de Gobiernos Regionales asuman el compromiso de dar continuidad al funcionamiento de los Comités. Estos encuentros contribuyeron a que en el año 2008 se aprobaran veintidós planes regionales de seguridad ciudadana.

De la misma manera, para dar continuidad a la labor de la DP, durante el 2008 se realizó un trabajo de difusión del Informe Defensorial Núm. 132 en todo el país. Mediante el esfuerzo conjunto de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales y de las diversas oficinas defensoriales y módulos de atención, se llegó a presentar este trabajo en 14 localidades.

Estas presentaciones permitieron reactivar e impulsar los respectivos comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana, y constituyeron espacios en los que la ciudadanía organizada pudo expresar a las autoridades sus demandas de una mayor acción integrada para afrontar los problemas locales de inseguridad. Asimismo, permitieron incidir en los responsables directos de la marcha de estos comités.

Durante los años 2009 y 2010, también se realizaron presentaciones públicas de difusión del Informe Defensorial Núm. 142 «Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente», en 9 localidades a nivel nacional, con la finalidad de dar a conocer la situación de la institución policial en materia de infraestructura y accesibilidad a las comisarías, el régimen de la carrera policial, la política de lucha contra la corrupción, la política disciplinaria y, finalmente, el cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública.

2.6 El 25 de abril de 2008 se suscribió el «Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y la Defensoría del Pueblo», cuyo plazo de duración fue de 2 años. Dicho convenio ha contribuido a facilitar el acercamiento al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana con la finalidad de evaluar su situación y funcionamiento, no sólo a nivel del CONASEC, sino sobre todo a nivel de los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana. Actualmente se encuentra en proceso de renovación.

3. SEGURIDAD CIUDADANA DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. LA INTERVENCIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

3.1 Desde su creación, la DP ha tenido una especial preocupación por la seguridad de las mujeres. Así, en mayo del 2000, elaboró el Informe Defensorial Núm. 21 «La violencia sexual: un problema de seguridad ciudadana, las voces de las víctimas», en el cual se realizó una investigación que permitió conocer la opinión de las víctimas de delitos contra la libertad sexual al mismo tiempo se analizaron las normas legales que regulaban los mencionados delitos.

Luego, en el año 2001, la Oficina Defensorial del Callao presentó el Informe Defensorial Núm. 61 «La violencia familiar contra la mujer en el Callao, análisis de la actuación estatal», en el cual se dejó constancia de que el alto índice de violencia familiar, tanto física como psicológica, constituye uno de los ilícitos más denunciados en la Provincia Constitucional del Callao. Siendo que este tipo de violencia afecta principalmente a las mujeres.

A su turno, en agosto del año 2004, se elaboró el Informe Defensorial Núm. 95 «La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú», en donde se analizó el funcionamiento de los órganos del sistema penal responsables de la persecución y eventual sanción de los casos de faltas contra la persona por violencia familiar. De esta manera, los resultados del citado informe evidencian que, en no pocos casos, la Policía Nacional y, sobre todo, la justicia de paz letrada, han tenido un ejercicio deficiente e irregular en el cumplimiento de sus funciones.

Posteriormente, en noviembre del 2006, la DP elaboró el Informe Defensorial Núm. 110 «Violencia Familiar: Un análisis desde el derecho penal», en el cual se evaluó la eficacia del sistema penal para procesar los casos de faltas contra la persona por violencia familiar, dio cuenta de la grave situación de indefensión en que se encuentran las víctimas de violencia, analizó las características de la violencia familiar y preconizó la necesidad de capacitar a los funcionarios responsables de la tramitación de estos casos. También se precisa que, en 69.6% de los casos revisados (227), las agresiones se produjeron entre personas que tienen o tuvieron una relación de pareja; solo en dos casos se ordenaron medidas de protección a favor de la víctima; el 74% de casos la víctima refiere haber sido víctima de violencia de manera reiterada; el 64% de casos las víctimas señaló haber sufrido únicamente agresiones físicas y sólo 4.4% agresión psicológica y el 23.3% de casos se dispuso el otorgamiento de una reparación civil a la víctima de violencia.

En cuanto a la atención de las mujeres víctimas de violación sexual, entre el 26 de febrero y el 5 de marzo de 2007, la DP realizó una supervisión a los servicios de emergencia de 78 hospitales del Ministerio de Salud, que representan el 54,85% del total de los existentes al momento de la supervisión, con la finalidad de identificar el nivel de cumplimiento del «Protocolo sobre violencia contra la mujer en los casos de violación sexual».

Entre los principales resultados tenemos que, el 47,4% de las y los profesionales entrevistados desconocen el referido protocolo; sólo el 39,7% de los establecimientos aseguran la privacidad auditiva y el 60,3% la privacidad visual. Asimismo, el 44,9% de los profesionales de salud que laboran en el servicio de emergencia para víctimas de violación sexual refirieron que no se realiza la toma de muestras médicas necesarias para identificar al presunto agresor. El 41% de los proveedores de salud manifestaron que siempre recogen las muestras correspondientes y el 11,5% señalaron que las toman veces.

Sobre el funcionamiento de los Centros de Emergencia Mujer (CEM), en marzo de 2007 se realizó una supervisión de los 48 CEM a nivel nacional, que permitió constar que el 46,8% de los y las coordinadoras de los CEM que fueron entrevistados consideran que no se abastecen para atender la demanda de la población. Asimismo, sólo el 46% de los CEM supervisados cuentan con la presencia de un representante de la PNP. De igual modo, únicamente en 12,8% de los CEM supervisados existe un médico legista, en 10,6% hay un representante del Ministerio público y en el 25,5% existe un consultorio legal gratuito del Ministerio de Justicia. En esa medida, el incumplimiento del modelo multisectorial de los CEM se traduce en un obstáculo para el acceso a la justicia de las víctimas de violencia familiar.

Por último, en el año 2009 se presentó el Informe Defensorial Núm. 144 «Centros de Emergencia Mujer: supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual», mediante el cual se recomendó garantizar que todos los Centros de Emergencia Mujer a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social cuenten con el número de profesionales necesarios para responder a la demanda de atención integral de las víctimas de violencia familiar y/o sexual.

3.2 En relación con los jóvenes y la seguridad ciudadana, la DP ha tenido un trabajo sostenido desde el año 2000 en que presentó el Informe Defensorial Núm. 51 «El Sistema Penal Juvenil en el Perú», en el cual se constató que la legislación nacional estuvo influida por la Doctrina de la Situación Irregular, como lo demuestran los artículos 137 a 149 y 410 a 416 del Código Penal de 1924 y el Código de Menores de 1962. Luego, se dio paso a la Doctrina de la Protección Integral, con la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño y la promulgación del Código de los Niños y Adolescentes de junio de 1993. Dicha orientación se mantiene en el Código de los Niños y Adolescentes vigente desde el 8 de agosto de 2000. Asimismo, se verificó que los adolescentes infractores de la ley penal son varones entre los 15 y 17 años, de familias desintegradas, de bajos ingresos económicos, con escasa educación y que se desempeñan en labores ambulatorias. De este modo, se indicó que el sistema penal es altamente selectivo con los adolescentes criminalizados.

En el año 2007, se presentó el Informe Defensorial Núm. 123 «La Situación de los Adolescentes Infractores de la Ley Penal Privados de Libertad (supervisión de los Centro Juveniles-2007)» que reseña las características de la delincuencia juvenil; establece sus causas y los factores que la estimulan así como la respuesta del Estado respecto de dichos factores y el impacto que ello origina. De esta manera, se recalcó que el Sistema Penal Juvenil debe tratar a los adolescentes con una especial consideración por su edad y vulnerabilidad en cada etapa del proceso penal que se les siga. Igualmente, las decisiones sobre el bienestar de los adolescentes deben ser un tema prioritario. Siendo necesario que las instituciones de tratamiento de los adolescentes infractores privilegien su formación educativa y reformadora en reemplazo de las características punitivas.

3.3 En septiembre de 2006, la DP ha elaborado el Documento Defensorial «El Reconocimiento Estatal de las Rondas Campesinas, Normas y Jurisprudencia», para contribuir a la protección del derecho a la vida en el área rural y la necesidad de delimitar funciones y competencias entre las rondas campesinas, comunidades campesinas, comunidades nativas y autoridades estatales que conforman el sistema de administración de justicia y, con ello, alcanzar un nivel adecuado de coordinación entre ellas, específicamente entre las rondas campesinas y la PNP, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

De la misma manera, en el 2007 la DP diseñó el Sistema Defensorial de Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Marco de Actividades Hidrocarbúricas, con el objetivo de que las autoridades y los funcionarios públicos pongan en práctica procesos de consulta con un enfoque de derechos e interculturalidad.

En el 2008, la DP amplió su ámbito de acción sobre la problemática de los pueblos indígenas, pues desde 1997 el Programa de Comunidades Nativas atendía a las comunidades y pueblos indígenas de la selva, pero a partir del año 2008 se ha creado el Programa de Pueblos Indígenas, cuyo ámbito de acción es la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas de todo el país.

Por ello, durante el año 2009, el Programa de Pueblos Indígenas ha previsto realizar una investigación sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto a:

- i. El derecho a la consulta de los pueblos indígenas¹²

¹² En mayo de 2009 se elaboró el Informe de Adjuntía Núm. 011-2009-DP/AMASPPI-PPI «El derecho a la consulta de los pueblos indígenas». Asimismo, presentó una iniciativa legislativa «Ley marco del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas».

- ii. El derecho a la educación intercultural bilingüe; y
- iii. Los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.

Asimismo, se incidirá en la promoción y difusión del Convenio Núm.169 de la OIT y los derechos de los pueblos indígenas; el derecho a la tierra y el acuerdo previo para el desarrollo de las actividades extractivas y el derecho a la participación respecto a dichas actividades.

Igualmente, en razón del enfrentamiento entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas, se publicó el Documento Defensorial Núm. 10 «Actuaciones Defensoriales en el marco del Conflicto de Bagua». Este documento reseña las principales actuaciones defensoriales antes, durante y después de este luctuoso conflicto.

De este modo, es del caso señalar la demanda de inconstitucionalidad que la DP presentó en el mes de junio de 2009, contra el Decreto Legislativo Núm. 1064 que afectaba el derecho a la propiedad sobre las tierras de los pueblos indígenas.¹³ Igualmente, cabe indicar la intervención humanitaria de la Defensoría de Pueblo durante los enfrentamientos del 5 de junio del 2009 en Bagua así como las labores de mediación y llamado al diálogo que realizó durante esa trágica fecha.

¹³ Dicha demanda fue declarada improcedente por el Tribunal Constitucional porque el 19 de junio de 2009 se publicó la Ley 29382 que derogó el Decreto Legislativo 1064. Dicha decisión está contenida en la resolución del 31 de agosto de 2009 (Expediente Núm. 0017-2009-PI/TC).

14. PORTUGAL*

1. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES: 1.1. Obligaciones específicas de la policía. 2. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS. 3. GARANTÍAS JUDICIALES. 4. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 4.1. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas. 5. FUENTES EN INTERNET.

1. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

1.1 Na sequência de um pedido de sancionamento da actuação irregular de um agente da PSP, junto de cidadão portador de deficiência foi a mesma considerada incorrecta pelo Provedor de Justiça e, por isso, foi formulada Recomendação no sentido de ser deduzido acusação contra o Guarda em causa, de que resultou a sua punição disciplinar¹.

Na sequência de queixa apresentada relativa a ofensas corporais infligidas por agentes da Polícia Judiciária a um suspeito da prática de um crime, aquando da sua detenção, a fim de que confessasse a prática do mesmo, foi decidido pelo Provedor de Justiça proceder à participação junto do Procurador-Geral da República para procedimento criminal e ao Director da Polícia Judiciária para procedimento disciplinar².

Constatando-se ter havido violação da obrigação de respeito face aos cidadãos por parte de elementos da PSP., no decurso de intervenção policial junto da Marinha Grande, incidente verificado entre jornalista e elementos da GNR no decurso de intervenção policial, foi formulada Recomendação ao Comandante-Geral da PSP e ao General Comandante-Geral da GNR³.

Em processo de iniciativa do Provedor de Justiça, aberto a propósito das circunstâncias que rodearam a intervenção da PSP, em 22 de 1996, nas instalações da empresa «Abel Alves de Figueiredo & Filho Lda.», em Santo Tirso, foi dirigida Recomendação ao MAI no sentido de a PSP proceder, com urgência, a uma avaliação interna dos procedimentos adoptados pelas forças presentes em Santo Tirso, sendo abertos os processos de averiguações necessários ao esclarecimento da eventual responsabilidade dos agentes mencionados supra, com as consequências disciplinares que se mostrarem adequadas. Recomendou-se, ain-

* **Abreviaturas:** GNR = Guarda Nacional Republicana; MAI = Ministério da Administração Interna; PJ = Polícia Judiciária; PSP = Polícia de Segurança Pública.

¹ Processo R-3858/91: *Relatório Provedor de Justiça*, 1993.

² Processo R-1607/94: *Relatório Provedor de Justiça*, 1994.

³ IP 55/94: *Relatório Provedor de Justiça*, 1995.

da, que a PSP, à luz dos acontecimentos de Santo Tirso, estudasse, ponderasse e avaliasse as circunstâncias justificativas da intervenção das forças especiais que se compreendem na sua estrutura, com o objectivo de minimizar os riscos de envolvimento, em perturbações graves da ordem pública, de forças indevidamente preparadas para lhes fazer frente. Nesta sequência, foi realizada reunião de coordenação com todos os altos responsáveis das forças e serviços de segurança em que foram apresentados detalhadamente os parâmetros jurídicos a observar em todas as intervenções policiais. Em consonância com as recomendações transmitidas o Comandado Geral da PSP terá transmitido a todo o dispositivo um despacho onde difundia orientações específicas para futuras operações de tipologia semelhante. Foi ainda, elaborado um plano de formação contínua para duas forças de segurança tuteladas pelo MAI ⁴.

Apurando-se, na sequência de queixa, que um menor tinha sido vítima de agressões físicas por parte de agente da PSP e tendo este sido punido disciplinarmente pelo respectivo Comando-Geral, foi decidido proceder ao arquivamento do processo ⁵.

Em processo de iniciativa do Provedor de Justiça foram comunicadas ao Ministro da Administração Interna as conclusões formuladas, quanto ao montante indemnizatório a atribuir aos herdeiros vítima de homicídio no posto da GNR de Sacavém. No propósito de garantir a preservação do montante indemnizatório que cabe ao filho da vítima, propôs-se que a respectiva parcela fosse atribuída mediante a constituição de certificados de aforro a favor do menor, sem possibilidade de movimentação por parte da titular do poder paternal, a qual poderia, contudo, obter autorização judicial para o levantamento dos juros ou de parte do capital, em caso de reconhecido interesse do menor (RCM N.º 46/96 de 18-7-96 publicada em DR II série de 31.7-1996) ⁶

Com fundamento em processo instaurado através de queixa contra a actuação de elementos da PSP envolvidos num acidente de viação foi dirigida Recomendação ao Comandante Geral de PSP, para a adopção de regras internas que, claramente, estabeleçam a impossibilidade de a participação de acidente ser elaborada por agente que tenha estado envolvido directa ou indirectamente nesse mesmo acidente, como forma de salvaguarda da isenção que a realização daquele acto deverá necessariamente comportar. Recomendação acatada, mediante circular interna da Polícia de Segurança Pública determinando que a participação de acidentes de viação deve ser elaborada pela brigada de acidentes que deve tomar conta do acidente, para assim salvaguardar o princípio da isenção inerente a tal facto ⁷.

Após queixa sobre irregularidade e insuficiência da notificação para comparecer a acto processual, foi elaborada Recomendação dirigida ao Director-Geral da PJ com a finalidade de que se digne ordenar as medidas que tiver por úteis e necessárias ao cabal esclarecimento do assunto, quer na perspectiva da eventual incorrecção dos Senhores agentes, quer no que toca às alegadas irregularidades e insuficiências das notificações em causa. Recomendação acatada, mediante instruções internas no sentido de se proceder à alteração do conteúdo das convocatórias em uso na Polícia Judiciária, tendo em vista adopção de um modelo mais completo e esclarecedor ⁸.

⁴ Processo P-7/96, Rec. N.º 38/A/96: *Relatório Provedor de Justiça*, 1996.

⁵ Processo R-1334/93: *Relatório Provedor de Justiça*, 1996.

⁶ Processo P-12/96: *Relatório Provedor de Justiça*, 1996.

⁷ Processo R-2770/95; Rec. N.º 3/A/97: *Relatório Provedor de Justiça*, 1997.

⁸ Processo R-769/99; Rec. N.º 91/A/99: *Relatório do Provedor de Justiça*, 1999.

Na sequência de queixa de uma cidadã em relação à detenção a que foi sujeita por dois agentes de uma esquadra da PSP da zona de Lisboa, pelas 20.00 horas, no seu domicílio, para ser presente a julgamento no dia seguinte em comarca distinta, tendo sido detida e conduzida àquela esquadra na presença das suas duas filhas menores (uma de um ano de idade e outra com três anos), que a acompanharam foi elaborada Recomendação. Nesta, recomendava-se a criação de medida legislativa de garantia dos direitos de terceiros, no quadro do regime de cumprimento de mandado de detenção, tendo presente, especialmente, as situações de assistência à família, a idosos, crianças e deficientes, no sentido de que, deverá ser dado à pessoa a deter a possibilidade de providenciar pela manutenção dessa assistência, através de comunicação com familiar ou pessoa de confiança que a possa garantir, devendo comunicar-lhe essa faculdade. No seu seguimento foi elaborado o Parecer 35/99⁹ do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, tendo concluído pela inexistência de lacuna ou carência normativa relativamente às situações em causa, a que fossem emitidas instruções de actuação aos agentes de autoridade encarregados de efectivação da detenção, susceptíveis de guiar numa adequada concretização dos princípios gerais enunciados na Lei. O Parecer foi homologado pelos Ministros da Administração Interna e da Justiça tendo as FS acordado na elaboração de instruções dirigidas aos agentes¹⁰.

Decorrente de processo de iniciativa do Provedor de Justiça, relativo ao direito ao bom nome e reputação, colocado em causa pelo fornecimento de dados à Comunicação Social, pela Polícia, foi elaborado por esta polícia despacho interno sobre comunicação da Polícia Judiciária através dos órgãos de comunicação social, nele se determinando que os comunicados ou notas não devem conter qualquer identificação pessoal dos intervenientes, queixosos, ofendidos, arguidos ou suspeitos, incluindo as suas moradas específicas ou epistolares¹¹.

Durante o ano de 2009 notou-se um crescimento das queixas contra omissões imputáveis a forças de segurança é bastante superior do que nas queixas contra a actuação das mesmas. O fenómeno da insegurança, entre outros, motiva também este recebimento de queixas em que se consideram vulnerados direitos pela actuação conjunta de particulares violadores da lei e das forças policiais, estas por insuficiência ou ineficiência de actuação. Em segundo lugar, assistiu-se a um crescimento fortíssimo de queixas contra a PSP em matéria de aplicação da legislação sobre armas e explosivos¹².

2. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Tendo sido questionada junto da Provedoria de Justiça a omissão dos deveres funcionais de um agente da PSP, em estabelecimento nocturno, ao não facilitar a identificação de agressores, foi formulada Recomendação ao Comando Geral da PSP, no sentido de apurar a actividade policial do Guarda em causa. Obteve-se, assim, a reformulação do processo disciplinar inicialmente instaurado¹³.

⁹ <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/d50d060b744919f08025679a00515f8e?OpenDocument&Highlight=0,deten%C3%A7%C3%A3o>

¹⁰ Processo R— 5050/98 ; Rec. N.º 15/B/99: *Relatório Provedor de Justiça*, 1999.

¹¹ Processo P-99/1291: *Relatório Provedor de Justiça*, 2000.

¹² *Relatório Provedor de Justiça*, 2010.

¹³ Processo R-1620/93: *Relatório do Provedor de Justiça*, 1993.

3. GARANTÍAS JUDICIALES

Tendo sido solicitada a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade de parte da norma contida no artigo 6.º, n.º 2, a), da Lei 144/99, de 31 de agosto, na parte em que permite a extradição em casos em que seja aplicável a pena de morte ou de que resulte lesão irreversível da integridade física segundo o direito do Estado requisitante. entendeu o Provedor de Justiça que essa norma viola as contidas nos artigos 33.º, n.º 4, e 18.º, n.º 2, da Constituição (cooperação judiciária internacional em matéria penal, designadamente no seu título II em matéria de extradição). Tendo sido pedida ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade da norma, entendeu este Tribunal não a declarar inconstitucional, se o Estado que formula o pedido, por acto irrevogável e vinculativo para os seus tribunais, ou outras entidades competentes para a execução para a execução da pena, tiver previamente comutado pena de morte ou outra de que possa resultar lesão irreversível da integridade da pessoa¹⁴.

Foi elaborado parecer, quanto à constitucionalidade do artigo 18º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho, dado «*poder permitir que as escutas telefónicas sejam efectuadas no domínio da prevenção*», entendendo-se que, independentemente da fase em que se encontre a investigação, por força da aplicação do artigo 18º da Lei de Segurança Interna, quando os «*órgãos de polícia criminal*» tiverem suspeita da prática de um crime e entenderem que é útil e necessária a realização de escuta(s) telefónica(s) deverão requisitar, através da Polícia Judiciária, a necessária autorização ao juiz. O pedido deverá ser presente ao Ministério Público — que atuará o expediente promovendo, na qualidade de titular da acção penal, o que tiver por conveniente —, devendo em seguida os autos ser presentes ao magistrado judicial. Independentemente do crime que for objecto de investigação, o procedimento descrito constitui regra geral, aplicável às situações susceptíveis de permitirem a realização de escutas telefónicas no âmbito da Lei de Segurança Interna, taxativamente elencadas, por remissão expressa para o artigo 187º do Código de Processo Penal, e consiste num acto de investigação (por contraposição a uma acção de prevenção), ou meio de obtenção da prova, na designação do Código de Processo Penal¹⁵.

4. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

A actuação do Provedor de Justiça nos âmbitos Imigração, Mulheres, Infância e Juventude, pode ser encontrado em «Relatórios FIO (Portugal) e nos «Relatórios sociais», Provedor de Justiça, Lisboa 2008.

Salienta-se que foi criado na Provedoria de Justiça o Núcleo da Criança, do Idoso e do Portador de Deficiência (N-CID), funcionando directamente sob a direcção da Provedora-Adjunta.

Entendeu o Provedor de Justiça que estes três grupos de peticionantes — crianças, idosos e cidadãos portadores de deficiência — deveriam continuar a merecer um enfoque específico no âmbito da actuação deste órgão do Estado, tendo em conta, designadamente, o seu carácter especialmente vulnerável; a necessidade de

¹⁴ Processo R-5851/99: *Relatório do Provedor de Justiça*, 1999.

¹⁵ R- -I.P. 57/81: *Relatório do Provedor de Justiça*, 2003.

conhecimentos especializados e multidisciplinares para a cabal defesa e promoção dos seus direitos; e o propósito de assegurar laços particularmente estreitos de cooperação com as demais entidades, governamentais e não governamentais, intervinientes nestas matérias.

Já quanto à matéria dos direitos da mulher, que vinha assumindo uma expressão muito reduzida no conjunto das interpelações dirigidas ao Provedor de Justiça, optou-se por retirá-la do âmbito do Núcleo, passando as respectivas queixas a ser tratadas pela Área competente em razão da matéria versada na queixa. Sem prejuízo desta opção, manteve-se um acompanhamento centralizado destas temáticas pela Provedora-Adjunta, por forma a permitir identificar eventuais necessidades específicas de intervenção. No tocante às actividades a desenvolver pelo N-CID, o Plano enuncia as seguintes:

- Assegurar, nos moldes anteriores, a tramitação processual e a coordenação das linhas de atendimento telefónico especializado e gratuito;
- Sedimentar e desenvolver a actividade de promoção e divulgação dos direitos da criança, do idoso e do cidadão portador de deficiência, bem como do papel do Provedor de Justiça em relação aos mesmos;
- Assegurar a mais ampla participação possível em eventos nacionais e a presença nos mais importantes fóruns internacionais, bem como a cooperação com as pertinentes entidades e organizações nacionais, estrangeiras ou internacionais¹⁶.

4.1 Na sequência de queixa contra nuncio publicado na edição de 16 de Fevereiro de 1994, do jornal «Correio da Manhã», por ordem do Juíz do Tribunal Judicial da Comarca de Aveiro, para efeitos de notificação do arguido, que contém indicação da etnia do arguido foi enviada comunicação ao Conselho Superior da Magistratura. Esta entidade deliberou não acatar as medidas recomendadas pelo Provedor de Justiça¹⁷.

Na que sequência de buscas domiciliárias efectuadas pela GNR, determinadas por razões étnicas, entendeu o Provedor de Justiça que, para além da ideia preconcebida de que os ciganos, sobretudo quando nómadas, são delinquentes potenciais, por atavismo rácico ou idiosincracia étnica, não havia elementos objectivos que fundamentassem a suspeita no caso concreto. O processo foi arquivado, após chamada de atenção às entidades visadas e remessa do processo para o Conselho Superior da Magistratura e para o Conselho Superior do Ministério Público¹⁸.

5. FUENTES EN INTERNET

<http://www.provedor-jus.pt/relatoriosan.php>

<http://www.provedor-jus.pt/publicacoes.php>

¹⁶ Cfr. *Relatório do Provedor de Justiça*, 2009.

¹⁷ Processo R-459/94: *Relatório Provedor de Justiça*, 1994.

¹⁸ Processo R-1558/94: *Relatório Provedor de Justiça*, 1999.

15. PUERTO RICO*

1. INTRODUCCIÓN. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS. 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 7.1. Seguridad de las Mujeres; 7.2. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas.

1. INTRODUCCIÓN

Tal y como se hizo mención en el Capítulo II, en el art. 2.7 de la Constitución Política (CPR) se reconoce como derecho fundamental del ser humano el derecho a la vida. Explícitamente, dicho artículo prohíbe la pena de muerte en la jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELAPR). Por la condición política del ELAPR con los Estados Unidos de América (EU), a través de la cláusula de supremacía de la Constitución de la última, la aplicación de la pena de muerte puede aplicarse en el ELAPR por violación a un delito cobijado por las leyes del Congreso de los Estados Unidos que contemplan dicha pena, a pesar de la prohibición expresa establecida en la CPR.

La Procuraduría del Ciudadano (OPC), adscrita a la Rama Legislativa, tiene como uno de sus deberes, vigilar la observación estricta de las leyes aprobadas, incluyendo la CPR. La OPC, bajo el entendimiento de que la pena de muerte es un ente extraño a la idiosincrasia de los puertorriqueños, se unió a las diversas iniciativas de la sociedad civil en la defensa del derecho humano a la vida de los acusados en la esfera federal donde podía aplicarse la pena de muerte.

Usada por primera vez como castigo por ofensa criminal en Estados Unidos en junio de 1790, el Gobierno Federal ha ejecutado, de acuerdo a estudios del Proyecto de Investigación sobre Pena Capital, alrededor de 340 personas. En el 1963, en Iowa, ocurrió la última muerte antes de empezar lo que se llamó una moratoria bajo el entendimiento de inconstitucionalidad de los diferentes estatutos jurisdiccionales de pena capital, incluyendo el federal. En 1988, la Ley federal sobre conspiración

* Abreviaturas: AVP = Administración de Vivienda Pública; CPR = Constitución Política; DCR = Departamento de Corrección y Rehabilitación; ELAPR = Estado Libre Asociado de Puerto Rico; EU = Estados Unidos de América; FIO = Federación Iberoamericana de Ombudsman; IIO = Instituto Internacional de Ombudsman; OPC = Procuraduría del Ciudadano; OSAJ = Oficina de Servicios con Antelación al Juicio; PPR = Policía de Puerto Rico; PRARNG = *Puerto Rico Army National Guard*; USOA = *United States Ombudsman Association*.

de zar de la droga,¹ terminó con la moratoria en la jurisdicción federal sobre pena capital. En 1994, como parte de legislación general sobre el crimen,² se expandió la pena capital a otros 60 delitos e incluía la comisión de éstos, en cualquier estado o territorio de los Estados Unidos (*Public Law* 103-322 §320914).

En un estudio sobre estadísticas del Sistema de pena capital federal, que incluía el periodo de 1988-2000, se encontró grandes disparidades en la aplicación y solicitud de la pena capital cuando las comparaciones se hacían en base a raza, grupo étnico y distribución geográfica. La Secretaria de Justicia para entonces, Sra. Janet Reno, impartió instrucciones a las fiscalías de distrito de no solicitar la pena de muerte en aquellas jurisdicciones donde dicha visión de castigo no fuera acorde a la idiosincrasia de los ciudadanos del área. Por ello, la OPC solicitó la intervención del Congreso de Estados Unidos para la diferenciación en la legislación federal en cuanto a la exclusión de la aplicación a Puerto Rico.

Otro de los deberes de la OPC, como ente de la rama parlamentaria, es apoyar a la Asamblea Legislativa en su deber de evaluar los proyectos de ley a ser promulgados. En este caso, la OPC ha comparecido ante las comisiones de seguridad pública de ambos cuerpos; Cámara de Representantes y Senado de Puerto Rico. En dichas comparencias se brindan nuestras recomendaciones sobre los mismos y la presentación de investigaciones relacionadas a los temas discutidos.

Algunas de nuestras contribuciones relevantes han sido: la recomendación a la aprobación del proyecto convertido en la Ley 133/2004, el cual proponía enmendar la Ley 177/1995, con el propósito de añadir funciones y deberes tanto a la Oficina de Servicios con Antelación al Juicio (OSAJ) como al personal investigador adscrito a la misma. OSAJ es una agencia adscrita al Departamento de Corrección y Rehabilitación (DCR) que, en términos generales, evalúa a las personas acusadas de delito que invocan el Derecho constitucional a la prestación de fianza como garantía de comparecencia y hace recomendaciones al Tribunal con respecto a las restricciones aplicables, de concederse la misma, en miras a asegurar la seguridad pública. Originalmente, se establecía la jurisdicción de OSAJ como voluntaria y competente en ciertos delitos. En 1997, se enmendó la ley para ampliar la jurisdicción a todo imputado de delito. OSAJ ha ayudado en la aspiración de la consagración al derecho a ser presumido inocente antes de fallo condenatorio, al no estampar al imputado el estigma de sumariado que hoy día se confunde fácilmente con el de confinado. También, ha ayudado a mantener la normalidad en los hogares puertorriqueños que han sido azotados por una difícil situación de imputación de delito a algún familiar en lo que se ventila el mismo y nos ha acercado a la igualdad de protección de algunos derechos indistintamente a la condición económica de los ciudadanos.

Asimismo, nos pronunciamos con relación al P. del S. 609 el cual pretendía crear y establecer la Oficina del Procurador de Seguridad Escolar para velar por el cumplimiento de las responsabilidades que tienen las agencias gubernamentales de protección de los componentes de la Comunidad Escolar, y para garantizar un ambiente seguro y libre de violencia en las instalaciones y los alrededores de las escuelas del Sistema de Educación Pública de Puerto Rico. Expusimos en nuestra ponencia las características que debía tener una figura de esta envergadura y enumeramos las mismas según las organizaciones internacionales incluyendo

¹ «*Drug Kingpin Statute*».

² «*Violent Crime and Law Enforcement Act*».

a la FIO. Entendiendo la importancia que tendría un Procurador de seguridad escolar con poderes investigativos y fiscalizadores en pro de la seguridad en el sistema escolar público del país, y con la experiencia con que cuenta la OPC en cuanto a la fiscalización e investigación, se propuso que esta figura se adscribiera a nuestra oficina.

Realizamos comentarios con relación a la R.C. de la C. 186 sobre la extensión del uso de sistemas de seguridad electrónica mediante cámaras de grabación³ que sean instalados en las intersecciones y residenciales públicos con historia de mayor incidencia criminal en Puerto Rico. El objetivo es garantizar el derecho de privacidad e intimidad, debido proceso de ley, igual protección de las leyes, disfrute de la propiedad y demás garantías constitucionales de los vecinos y visitantes de los sectores en que los sistemas de vigilancia electrónica sean instalados.

En nuestro pronunciamiento sobre este tema, la OPC reconoció que en la actualidad las agencias de seguridad pública de varios países y de otras jurisdicciones de los EU, han adoptado el uso sistemas de grabación y vigilancia electrónica como una medida auxiliar para atajar el problema de la criminalidad. Expusimos que entendíamos que la vigilancia electrónica ya era parte del diario vivir, ya que nuestros actos constantemente están siendo grabados; ya sea en las escuelas, en los comercios y hasta en las esferas laborales. Del mismo modo, manifestamos que el uso de esta tecnología ha resistido los ataques e impugnaciones de índole legal, tanto en las esferas públicas como en las privadas. Dicha resistencia depende primordialmente del uso de guías y estándares apropiados que garanticen la protección de los derechos constitucionales de los individuos, cuyas imágenes son captadas mediante esta tecnología. La OPC propuso sopesar el uso de este sistema en términos de ser una medida costo efectiva y auxiliar contra la criminalidad.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

El (La) Gobernador(a) del ELAPR tiene entre sus facultades la activación y el uso de la Puerto Rico Army National Guard (PRARNG) y la PPR para cualquier asunto de seguridad pública. En ocasión del uso de la PPR en el desahucio de ciudadanos de residenciales públicos, la OPC intervino a favor de la eliminación de dicha práctica, y del seguimiento estricto de los procedimientos establecidos en virtud de la protección constitucional a favor del debido proceso de ley.

Ante el incremento de accidentes automovilísticos e incidencias delictivas en las carreteras de Puerto Rico, la OPC recomendó a la PPR el mantener encendidos los biombos de los vehículos en patrullaje en las rondas preventivas. Ello, para enfatizar dos puntos: la presencia de la PPR y la naturaleza preventiva y no punitiva de la PPR.⁴ Se logró que se implementara dicha recomendación.

Mediante la investigación a un cuerpo Policial Municipal, la OPC advino conocimiento de la práctica de trasladar personas sin hogar a otro municipio en aparente preparativo de un evento de proyección mundial. La OPC denunció dicha práctica advirtiendo la necesidad de un trato digno a dicha población, además de servicios especializados. Se logró que se eliminara dicha práctica.

³ Resolución Conjunta 2057 de 30 de septiembre de 2004.

⁴ Caso IE-02-0408-072.

Ante la aprobación de Códigos de Orden Público, en los pueblos limítrofes, la ciudadanía de un municipio solicitó la intervención de la OPC en virtud del descontrol de algunos negocios que mantenían hasta horas de la madrugada actividades que impedían el pleno disfrute de un ambiente adecuado en sus hogares. Se logró agilizar la aprobación de un código de orden para dicho municipio. El nuevo código restringe la operación de aquellos negocios que afectaban la tranquilidad de los residentes de dicho pueblo y la intervención de las agencias estatales para aquellos negocios que, obstinadamente, continuaban violando las restricciones de sus permisos.⁵

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

La Procuraduría, con mayor intensidad en el último año, ha participado activamente en las marchas de iniciativa ciudadana sobre reclamación de derechos o de servicios al gobierno. Entre las mismas, se ha dado énfasis a aquellas dirigidas a la prestación de servicios a la niñez y a sus familias. Particularmente, sobre la prestación de servicios oportunos en actos delictivos como: el pronto esclarecimiento de asesinatos a menores, las intervenciones estatales efectivas al maltrato de menores, entre otras.

En el año 2002, la OPC denunció que la PPR incumplía con la legislación federal «*Hate Crime Statistics Act*» de 1990, la cual obliga a las agencias de orden público a contabilizar los delitos sobre crímenes de odio. Esta legislación define un crimen de odio como aquel que se comete contra una persona o propiedad, motivado por un prejuicio por razón de raza, religión, origen étnico o nacional, impedimento u orientación sexual. Ante la inexistencia de una unidad especializada, la falta de provisión para contabilizar dichos crímenes y la necesidad de capacitación de los funcionarios de la PPR para atender dichos casos, la OPC intervino para enmendar el formulario de presentación de querrelas y solicitó la creación de dicha unidad establecidas por región.

Ante la aceptación de dichas recomendaciones, y la eventual implementación de las mismas, la OPC participó en el adiestramiento de los funcionarios de la PPR designados a dichas tareas.⁶ Por otro lado, la OPC recomendó la aprobación de incluir como circunstancia agravante el hecho de que un delito se haya cometido motivado por prejuicio hacia la víctima, el cual fue aprobado como enmienda a la Regla 171 de Procedimiento Criminal mediante la Ley 46/2002.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

Preocupaciones generales de la población del municipio de Vieques, ante los efectos salubres y ecológicos de las acciones de la Marina de EU. Esta preocupación se incrementó cuando se presentaron disparados en un evento donde, en ocasión de ejercicios militares, un puertorriqueño viequense murió. Entonces, acciones dirigi-

⁵ Caso PEAA-03-203-010.

⁶ Caso IE-01-0281-072.

das contra la Marina de los EU fueron iniciadas por puertorriqueños residentes en la Isla municipio de Vieques, las cuales fueron luego apoyadas por la mayoría de la población. Estas iniciativas fueron apoyadas en cierta manera por la administración del ELAPR. Una de las actividades gubernamentales realizada fue la creación de la «Comisión Especial de Vieques para Estudiar la Situación Existente en la Isla Municipio con Relación a las Actividades de la Marina de los Estados Unidos de América». Mediante la Orden Ejecutiva 1999-21, de 11 de mayo de 1999, en miras a determinar la posición oficial del ELAPR en cuanto al cese de los ejercicios militares en dicha jurisdicción. La OPC, mediante las facultades que le brinda su ley orgánica, participó en el apoyo a las gestiones investigativas de dicha comisión mediante inspecciones oculares, entrevistas a los viequenses y recopilación de información pertinente en manos de entidades del gobierno. La OPC determinó apoyar al cese de los ejercicios navales, como resultado de los efectos nocivos a dicha población y en virtud de la responsabilidad del Estado de velar por la seguridad de sus ciudadanos. La OPC gestionó el apoyo a dicha actuación de las organizaciones internacionales y nacionales de Ombudsman, tales como: Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), United States Ombudsman Association (USOA) e Instituto Internacional de Ombudsman (IIO).

5. GARANTÍAS JUDICIALES

La OPC cabildó en contra de proyectos de legislación dirigidos a limitar la jurisdicción de la OSAJ.⁷ OSAJ es una agencia adscrita al DCR que, en términos generales, evalúa a toda persona acusada de delito que pudiese invocar el derecho a fianza y hace recomendaciones al Tribunal de Justicia con respecto a las restricciones que dicho acusado debe cumplir para garantizar, la seguridad del público y la comparecencia a las citaciones judiciales. La OSAJ no presta fianza, pero entre sus responsabilidades se encuentra la de recomendar el monto, si alguno, a ser impuesto por el Tribunal. Es el Tribunal quien entonces impone las restricciones y/o fianza, si así lo determinase, en cada caso particular, según lo establece los parámetros de la Regla 218 de Procedimiento Criminal. Entre las alternativas que puede recomendar OSAJ al Tribunal se encuentran: la libertad bajo reconocimiento propio, la libertad bajo custodia de un tercero, la libertad condicional y la libertad bajo fianza diferida en la cual, no tiene que ser prestada si el imputado cumple con ciertas condiciones impuestas. En todos los casos, se podría combinar dichas alternativas con la prestación de alguna cantidad monetaria en concepto de fianza.

La OPC defendió a dicha entidad gubernamental, bajo el entendimiento de que ésta contribuye al derecho constitucional de prestación de fianza como garantía de comparecencia al Tribunal, en la ventilación de los cargos radicados en contra de un ciudadano de una manera responsable. De hecho, la ventilación de las ejecuciones y rendimiento de la OSAJ en el plano público, generado por esta controversia, implicó la radicación de proyectos de legislación, luego aprobados, que fortalecieron la presencia de esta entidad gubernamental en el sistema de justicia puertorriqueño.

⁷ P. de la C. 4038, cuatrienio 2000-2004.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

La OPC apoyó la aprobación de la Ley 3/2006, la cual enmienda la Ley para la Compensación a Víctimas de Delitos⁸ con miras a aumentar los topes de pagos autorizados. La enmienda, era necesaria puesto que autorizaba compensaciones mayores a los topes establecidos cuando se aprueba un caso como catastrófico. También, la enmienda proveía para incluir como beneficiarios a las víctimas de tentativas de delito y a las víctimas de delitos de la jurisdicción federal, además de flexibilizar los procedimientos de elegibilidad en casos de emergencia.

Por otro lado, nuestra Oficina se ha caracterizado por endosar proyectos de ley que lidien con las situaciones donde los derechos de los ciudadanos están, o pudieran estar siendo lesionados. Particular interés nos provoca los sectores poblacionales que históricamente han sido afectados, en este caso, las mujeres maltratadas. La problemática de la violencia doméstica ha sido ampliamente analizado y documentado en ELAPR. Recientemente, se ha enfocado el interés de su impacto en la escena laboral. Los estudios recientes evidencian la necesidad de establecer protecciones a favor de dicho sector poblacional ante la actitud de algunos patronos que actúan sobre sus prejuicios y estereotipos mal concebidos. La Ley 271/2006 prohíbe, en los lugares de empleo, el discrimen por motivo de ser víctima, o ser percibida como víctima, de violencia doméstica, agresión sexual o acecho. Por ello, la OPC avaló la aprobación de dicha legislación.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 Como resultado del incremento en casos de violencia doméstica, no es de sorprender que los mismos también ocurran en residenciales públicos. Nuestra Oficina recomendó, a la Administración de Vivienda Pública (AVP) que se incluyera como razón de traslado, de un complejo a otro, el haber sido víctima de violencia doméstica. Ello, como resultado de la petición de la ciudadanía a que la OPC interviniese para aligerar los procesos de traslado de nuestros clientes que son parte de esta población.⁹ Al día de hoy, AVP mantiene entre las instrucciones para traslado prioritario, el estar en peligro por haber sido víctima de violencia doméstica.

7.2 A raíz de múltiples querellas de ciudadanos dominicanos ante el Consulado de la República Dominicana, sobre las intervenciones indebidas y abusos de la PPR contra ellos, el Consulado solicitó la intervención de nuestra Oficina.¹⁰ Los ciudadanos dominicanos alegaban la intervención inicial ilegal y maltrato de la PPR para con sus personas. La ilegalidad demandada se basa en que dichos funcionarios no tienen la autoridad legal para intervenir de manera injustificada contra personas que aparenten estar indocumentados. La intervención inicial de la PPR, con cualquier persona, debe ser mediante motivo fundado de que éste ha cometido o está cometiendo algún delito. Se solicitó a la PPR que estableciera una política institucional relacionada a las intervenciones con extranjeros ilegales en la Isla, atemperadas a las leyes federales vigentes.

⁸ Ley 183/1998.

⁹ Caso PON-07-00736-131 y caso IE-030403-093.

¹⁰ Caso IE-02-0057-072 y siguientes.

16. VENEZUELA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Indicadores generales. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES: 2.1. Obligaciones de otros cuerpos de seguridad. 3. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 4. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 4.1. Seguridad de las Mujeres; 4.2. Seguridad de los Jóvenes; 4.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas; 4.4. Seguridad de los grupos sexo-género-diversos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Desde sus inicios la Defensoría del Pueblo (DP) ha dado cuenta, en sus Informes Anuales y Especiales, de los resultados (desde la labor de vigilancia) del monitoreo del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado venezolano en relación con la protección del derecho a la vida, la libertad, la integridad y la protección de los bienes de las personas, a la justicia y al debido proceso; así como de la implementación de la política pública sobre seguridad ciudadana.

La DP presentó en el año 2001 un Informe Especial sobre Políticas de Seguridad Ciudadana y otro sobre Ajusticiamiento y Desaparición Forzada¹, dando cuenta de los avances legislativos en el desarrollo de la normativa vinculada al tema; así mismo ha emitido opiniones y recomendaciones a proyectos y reformas de ley en la materia².

La DP le ha dado seguimiento permanente al comportamiento de los cuerpos policiales. Asimismo, la Institución ha solicitado la nulidad de códigos de policías estatales, decretos y leyes estatales en materia de derechos a la libertad personal y al

* **Abreviaturas:** ACNUR = Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados; AN = Asamblea Nacional de la República; CENESEX = Centro Nacional de Educación Sexual de Cuba; CICAES = Comisión Intersectorial Contra el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes; CGP = Consejo General de Policía; CICPC = Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminológicas; DP = Defensoría del Pueblo; DDE = Defensoría Delegada Especial; ENB = Ejército Nacional Bolivariano; GNB = Guardia Nacional Bolivariana; Idena = Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; LOSPCPNB = Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana; LODMVLV = Ley Orgánica Sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; MPPRIJ = Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia; ORDs = órganos receptores de denuncia; PM = Policía Metropolitana; PNB = Policía Nacional Bolivariana; SIDdP = Sistema de Información de la Defensoría del Pueblo; TSJ = Tribunal Supremo de Justicia; UNES = Universidad Nacional Experimental de la Seguridad.

¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Derechos humanos en Venezuela. Anuario 2001*, Caracas, 2002, pp. 355-399.

² *Vid.* Informes Anuales de la DP 2001-2009.

debido proceso en el contexto de la seguridad ciudadana; por considerarlos inconstitucionales e ilegales. Frente a las solicitudes, la Sala Constitucional ha venido admitiendo parcialmente, y se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de algunos artículos, pero no con relación a la ilegalidad por colisión de leyes, petitorio incluido en los recursos señalados (II. 4).

Asimismo, a través de la investigación de casos, la DP ha llevado el seguimiento de las denuncias interpuestas que señalan la responsabilidad de funcionarios policiales en violaciones de derechos humanos. De la misma forma, la DP ha dictado innumerables talleres, a escala nacional, en materia de derechos humanos, dirigidos a los funcionarios (as) policiales y militares. Cabe destacar que la DP responde permanentemente a solicitudes emanadas de Comisiones de la Asamblea Nacional, Cancillería, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia (MPPRIJ); entre otros vinculados con la materia policial.

La DP ha presentado informes independientes ante el Comité contra la Tortura³, ante el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial consigno un informe independiente titulado «Aportes de la Defensoría del Pueblo al Comité para la Eliminación Racial» (Informe Anual 2005), también presentó un informe alterno ante el Comité de los Derechos del Niño (2007). En febrero de 2008 consigné ante el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas las respuestas a un cuestionario sobre violaciones de derechos humanos por parte de funcionarios pertenecientes a los cuerpos de seguridad del Estado.

Con relación a la reforma policial, la Defensoría contribuyó aportando indicadores sobre denuncias contra los cuerpos de seguridad del Estado, obtenidas a través del Sistema de Información de la Defensoría del Pueblo (SIDdP). Igualmente, participó en la Consulta con los Defensores del Pueblo, realizada por Conarepol en noviembre de 2006⁴.

Durante 2008, conforme al artículo 83 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional⁵, la DP crea la Defensoría Delegada Especial de Asuntos Policiales con Competencia Nacional. La ley establece que la «Defensoría Delegada Especial de Asuntos Policiales de la Defensoría del Pueblo tendrá como función emprender investigaciones independientes sobre violaciones de los derechos humanos cometidos por los funcionarios o funcionarias policiales, proponiendo las recomendaciones que estime oportunas para reducir sus efectos, compensar a las víctimas y mejorar el desempeño policial».

La Resolución DP-2008-168⁶, mediante la cual se puso en marcha la Defensoría Delegada Especial (DDE) de Asuntos Policiales con Competencia Nacional, estableció las atribuciones siguientes: 1. Iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado o interesada, investigaciones independientes sobre violaciones de los derechos humanos

³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Derechos Humanos en Venezuela. Anuario 2002*, Caracas, 2004, pp. 31-32.

⁴ CONAREPOL, *La Consulta Nacional Sobre la Reforma Policial en Venezuela. Una propuesta para el diálogo y el Consenso*, Caracas, 2007, pp.251-260.

⁵ *Gaceta Oficial Núm. 5.880 Extraordinario*, 9 de abril de 2008. El Decreto fue luego modificado en su denominación por la Asamblea Nacional (*Gaceta Oficial Núm. 5.940 Extraordinario* de 7 de diciembre de 2009), pasando a llamarse Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB).

⁶ *Gaceta Oficial 38.936*, 22 de mayo de 2008.

cometidos por funcionarios o funcionarias policiales; 2. Instar a los entes de investigación penal competentes a la obtención de medios de pruebas idóneos para el esclarecimiento de hechos donde se presume la violación de derechos humanos por parte de funcionarios o funcionarias policiales; 3. Revisar en forma permanente las causas seguidas contra funcionarios y funcionarias policiales tramitadas directamente por el Ministerio Público, a través de sus auxiliares de investigación, o que cursen ante los órganos jurisdiccionales; 4. Diseñar, programar y coordinar acciones que garanticen la efectiva protección, defensa y vigilancia de los derechos humanos de la población frente a la prestación del servicio de policía; 5. Proponer las recomendaciones que estime oportunas a los órganos y entes que conforman el Sistema Integrado de Policía, con el fin de prevenir violaciones de derechos humanos por parte de funcionarios o funcionarias policiales; 6. Emitir opiniones y efectuar recomendaciones a las diferentes dependencias de la Defensoría del Pueblo en el área de su competencia; y las demás que le sean asignadas por las leyes, y la normativa interna de la Institución.

En el ámbito de sus atribuciones, la Defensoría del Pueblo se ha vinculado al proceso de conformación de la nueva Policía Nacional Bolivariana (PNB), a través del Programa de Formación en Derechos Humanos a los Servidores y Servidoras Públicas de los Cuerpos de Seguridad del Estado. A partir de octubre de 2008, en el marco del convenio suscrito entre la Defensoría del Pueblo y la organización no gubernamental Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, con dicha organización se acordó, entre otras líneas de cooperación, la suscripción de un convenio para la formación en derechos humanos, destinados a formar 7.000 servidores(as) policiales, 50 promotores comunitarios y 40 funcionarios(as) de la Defensoría de Pueblo.

El convenio incluye el desarrollo de publicaciones divulgativas y educativas en la materia. En el marco del convenio, a partir de 2009, se desarrolla el Programa de Formación en Derechos Humanos dirigido a los funcionarios de la Policía Metropolitana y a los aspirantes a ser funcionarios de la Policía Nacional Bolivariana, comprende la realización de procesos de formación en derechos humanos y uso progresivo de la fuerza policial.

A tal efecto, desde julio de 2009 la DP ha venido participando en el Consejo General de Policía en aras de desarrollar, en el marco del efectivo respeto de los derechos humanos, políticas integrales que permitan garantizar una eficaz protección por parte de los órganos de seguridad ciudadana frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgos para la integridad física de las personas.

Para ello, se participó en la consulta nacional relacionada con la opinión de los funcionarios policiales sobre mala praxis policial y los aportes de las víctimas, con el fin de crear controles que permitan monitorear la actividad policial, ello de conformidad con el nuevo modelo de policía que comenzó a instaurarse en el país en el mes de diciembre de 2009, en concordancia con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB).

La DP participó, en calidad de jurado, en el I Concurso Nacional de Buenas Prácticas Policiales, iniciativa impulsada por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, en alianza con otras instituciones, que tiene por objeto detectar, reconocer, difundir, promover y estimular buenas prácticas policiales planificadas, que impacten de manera tangible y positiva en las condiciones de vida de la población y/o en la satisfacción de sus derechos humanos, en particular en el derecho a la seguridad ciudadana y que, comparadas con otras prácticas, resulten mejores en cuanto a principios, valores, efectividad, eficacia o eficiencia.

Al cierre de este informe la DP adelanta una investigación denominada Policía Nacional Bolivariana: Logros y Retos en materia de Derechos Humanos (Balance de su primer año de gestión). La investigación tiene como objetivo principal evaluar la consistencia del diseño, ejecución y efectos de la PNB con los principios básicos de derechos humanos incluidos en el nuevo modelo policial consagrado en la LOSPCPNB y en los Estándares creados por el Consejo General de Policía.

1.2 Durante 2005, la DP realizó recomendaciones y exhortos a diferentes organismos del Estado para promover la implementación de medidas destinadas al mejoramiento de la conducta de los(as) funcionarios(as) policiales en el tratamiento hacia los ciudadanos. En ese sentido, se invitó al MPPRIJ a estrechar vínculos de cooperación, a través de la suscripción de convenios o la coordinación de estrategias destinadas a ejecutar proyectos para la capacitación y formación en materia de derechos humanos de los(as) agentes policiales adscritos a las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana en cada estado del país⁷.

En este mismo período, con el propósito de reforzar la actividad de promoción y divulgación de los derechos humanos, la DP celebró 314 actividades formativas destinadas a 13.500 efectivos policiales.⁸ En el ámbito de capacitación, la DP realizó 83 eventos para brindar un programa educativo a 5.074 funcionarios(as) del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminológicas (CICPC), la Policía Metropolitana (PM), Policías Estadales y Municipales. El mismo, tuvo una duración de 60 horas académicas y contó con evaluaciones a los participantes, entrega de material de apoyo y entrega de certificados de asistencia y de aprobación⁹.

En 2006 la DP realizó varias Jornadas de Adiestramiento dirigidas a la PM, los temas impartidos fueron los siguientes: derechos humanos; Defensoría del Pueblo; Actas Policiales; escena del suceso; cadena de custodia; privación de libertad; instrumentos internacionales relativos a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; derechos humanos de homosexuales, bisexuales y transgéneros; y allanamientos e inspecciones. Asistieron 163 funcionarios(as) policiales¹⁰.

Durante el período 2006-2008, esta Institución realizó distintos pronunciamientos dirigidos a manifestar que resulta fundamental la activación de mecanismos que garanticen la profesionalización de los(as) funcionarios(as) policiales, con base en la unificación y actualización de los programas de estudio. Asimismo, se exteriorizó la necesidad de construir vínculos que faciliten el acercamiento entre los organismos de seguridad y las comunidades, a objeto de superar las relaciones aprensivas.

Las acciones más recientes (año 2009), estuvieron dirigidas a la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) y a miembros de la PM, estos últimos serán posteriormente los primeros agentes policiales en postularse para formar parte del Cuerpo de la PNB. En el caso de la GNB, se realizaron a lo largo de 2009 distintos talleres de concienciación dirigidos a los efectivos que resguardan la seguridad externa en los centros penitenciarios del país¹¹. Esta actividad (enmarcada en el Programa de la

⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Informe Anual 2005*, p. 536.

⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO..., cit. p. 852.

⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO..., cit. p. 857.

¹⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Informe Anual 2006*, p. 122.

¹¹ Defensoría del Pueblo dicta talleres sobre DDHH a efectivos de la Guardia Nacional. Disponible en: <http://190.9.128.123/index.php?option=com_content&view=article&id=180:defensoria-del-pueblo-dicta-talleres-sobre-ddhh-a-efectivos-de-la-guardia-nacional-&catid=6:noticias-secundarias-izq>

DP «Haciendo Comunidad para los Derechos Humanos», Sub-Programa Penitenciario) tuvo como finalidad crear conciencia entre los funcionarios y funcionarias de la GNB en cuanto al trato que deben dar a los privados de libertad, así como también, a los familiares, amigos y allegados. La actividad se desarrolló a través de una metodología que permite construir experiencias integradoras de los funcionarios (as) junto a la comunidad penitenciaria.

Formación de estudiantes y policías como defensores de los Derechos Humanos.

En vista de que la lucha por el respeto de los derechos humanos representa un compromiso mancomunado que debe involucrar a todos los actores de la sociedad, la DP ha promovido la formación y capacitación de los ciudadanos y ciudadanas en todos los escenarios posibles, en ese sentido, la Institución ha formado a Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos en varios sectores de la ciudadanía. Así, en junio de 2009, un grupo conformado por estudiantes de la Universidad Bolivariana de Venezuela y por funcionarios policiales del Instituto Autónomo de Policía del Estado Yaracuy, recibieron por parte de la DP el curso y certificados que los acreditan como integrantes de la I Promoción de Defensores en Derechos Humanos.

Plan Nacional de Seguridad y Prevención del Delito 2009-2012

Una de las instancias que conforman al Sistema Nacional de Prevención, enmarcado en el Plan Nacional de Seguridad y Prevención del Delito 2009-2012, es el Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana (CNPSC), que cuenta con la participación de la DP. La DP orienta su participación en el CNPSC a realizar las recomendaciones pertinentes para incluir dentro de las políticas públicas de seguridad ciudadana un enfoque de respeto de derechos humanos como eje transversal en todas las acciones emprendidas.

Ley del Estatuto de la Función Policial

Durante 2009 fue aprobada y publicada, en la Gaceta Oficial 5.940, la Ley del Estatuto de la Función Policial. Ley que rige las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias policiales y los cuerpos de policía de la administración pública nacional, estatal y municipal. La DP, con el propósito de fortalecer el enfoque de derechos humanos de esta importante iniciativa legislativa, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, recomendó incorporar la obligación de los funcionarios y las funcionarias policiales de denunciar las violaciones de derechos humanos de las cuales tengan conocimiento, y establecer como causal que da lugar a destitución del funcionario o funcionaria policial, a las violaciones de derechos humanos.

Consejo General de Policía

Durante el segundo semestre del año, el Consejo General de Policía (CGP) comenzó a realizar una serie de actividades que contaron con la presencia y la actuación de la DP. Entre las actividades más relevantes destaca la gira nacional que se inició el 5 de agosto y tuvo como propósito presentar formalmente ante gobernadores, alcaldes, jefes de distintas policías y ciudadanía el programa de trabajo, propósitos y funciones de la nueva PNB. También destaca, una segunda gira nacional dirigida a conocer de las propias víctimas de abuso policial de los distintos sectores del país, sus expectativas y recomendaciones para el buen funcionamiento del nuevo cuerpo policial.

La DP participó activamente en la revisión de los distintos estándares de la PNB, así como del Manual del Uso Progresivo de la Fuerza y del Manual de las Garantías

del Detenido, realizando valiosos aportes que alimentaron el contenido de derechos humanos presente en dichos instrumentos. También contribuyó en la elaboración de los requisitos para el ingreso de los aspirantes a la PNB y en la revisión de las diversas resoluciones que aplican para los cuerpos policiales del país.

La DP participó en la Coordinación de Prácticas Policiales del Consejo General de Policía, principalmente en la consulta nacional relacionada con la opinión de los funcionarios policiales sobre la mala praxis policial y los aportes de las víctimas. Actividad que se desarrolló con el fin de crear controles que permitan monitorear la actividad policial, en conformidad con el nuevo modelo de policía instaurado en el país. Adicionalmente colaboró en la elaboración de la Ley del Estatuto de la Función Policial, del Reglamento del Fondo Intergubernamental del Servicio de Policía (FISPOL), del Currículo Académico de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES) y del Concurso de Buenas Prácticas Policiales.

Defensoría del Pueblo y LOSPCPNB

A lo largo de 2009, la Defensora del Pueblo destacó la importancia de rescatar la imagen de los funcionarios encargados de la seguridad en el país, los cuales, en lugar de temor, deben generar confianza y bienestar en la ciudadanía. Asimismo, insistió en la necesidad de dignificar el rol de los funcionarios policiales, quienes en múltiples ocasiones arriesgan su vida por un sueldo bastante ajustado.

En cuanto al desarme, la Defensora hizo varios llamados a los distintos medios de comunicación para que se trabaje con ellos en pro de la salud mental de los venezolanos y venezolanas. El continuo enfoque en la inseguridad del país causa gran preocupación y angustia en la población, lo cual, ha llevado a que gran parte de la población civil compre armas para defenderse y la violencia sea cada vez más letal.¹²

La Defensora del Pueblo manifestó en múltiples ocasiones su confianza por el impacto positivo que tendrá el programa piloto de la PNB desde la perspectiva de administración de justicia, derechos humanos y la reducción de los niveles de inseguridad que atraviesa la sociedad venezolana.¹³

1.3 A partir del 27 de septiembre de 2005¹⁴, entró en vigencia la Ley contra la Delincuencia Organizada, la cual tiene por objeto prevenir, investigar, perseguir, tipificar y sancionar los delitos relacionados con la delincuencia organizada. Esta ley sanciona un conjunto de delitos, entre ellos: tráfico ilícito de metales, piedras preciosas o materiales estratégicos; legitimación de capitales; financiamiento del terrorismo; tráfico de armas; manipulación genética ilícita; tráfico ilegal de órganos; sicariato; obstrucción a la administración de justicia; pornografía, entre otros.

La DP realizó una serie de recomendaciones a la Asamblea Nacional de la República (AN) respecto de esta ley. Entre las cuales se destacan: la necesidad de incluir una clara y expresa tipificación del delito de trata de personas, y su penalización severa; y la redacción de un artículo que contemplase la participación de funcionarios públicos que actúan en concierto con bandas organizadas en delitos de trata de personas con fines de tráfico de órganos¹⁵.

¹² Últimas Noticias, *Urge rescatar imagen del policía honesto*, 22 de enero de 2009, p. 34.

¹³ RNV. *PNB impondrá nuevo paradigma de prácticas policiales*. Disponible en: <http://www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=2&t=115646>, publicado el 16 de diciembre de 2009.

¹⁴ *Gaceta oficial* 38.281, 27 de septiembre de 2005

¹⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Informe Anual 2005*, pp. 533.

En cuanto a la coordinación de los cuerpos policiales del país, desde 2005 la DP realizó un llamado al MPPRIJ, para que se implemente un proceso de coordinación de los cuerpos policiales (Policías Nacionales, Estadales y Municipales), con el objetivo de lograr un cambio de conducta en los cuerpos de seguridad en todo el país. Igualmente, la DP exhortó a la aprobación de la Ley de Policía Nacional, para dar sustento a un nuevo ordenamiento policial que procure garantizar la coordinación de la política de seguridad a nivel nacional y facilitar la vigilancia del comportamiento de los funcionarios policiales en el ejercicio de sus funciones.

Posteriormente, la DP, reiteró la solicitud de dotar de suficientes recursos humanos y materiales al CICPC, en razón de que la falta de personal y equipos técnicos adecuados estarían influyendo negativamente en las investigaciones vinculadas con hechos delictivos, dando como consecuencia la posibilidad de «generar un patrón de impunidad en cuanto a derechos humanos»¹⁶.

En el ámbito de capacitación, la Defensoría del Pueblo entre el 2005-2008 ha capacitado en el área de Derechos Humanos, con contenido sobre el derecho a la vida y a la integridad personal, así como la trata de personas a más de 7.300 servidores y servidoras públicas pertenecientes a los Cuerpos de Seguridad del Estado encargados de hacer cumplir la ley (CICPC, Policía Metropolitana, PoliCaracas, PoliMiranda, y Policía Municipal de Independencia del Estado Miranda, Bomberos Metropolitanos, Guardia Nacional Bolivariana y Fuerza Armada Nacional Bolivariana). Estas capacitaciones tienen una duración de no menos de 20 horas académicas a un máximo de 60 horas académicas, y cuentan con evaluaciones a los participantes, entrega de material de apoyo y certificados de asistencia y aprobación.

Durante 2007, la Defensoría del Pueblo continuó su labor en materia de defensa y vigilancia del derecho a la integridad personal, incluyendo la inspección a distintos centros de detención, a los fines de vigilar por el efectivo respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

En 2008 se desplegó el Plan de Seguridad Ciudadana «Caracas Segura 2008». El Plan fue implementado en el Área Metropolitana de Caracas y se enmarca en las políticas orientadas a garantizar a los ciudadanos y ciudadanas el derecho a la protección del Estado. Ante su despliegue, se llevó a cabo una articulación interinstitucional que implicó a la Defensoría del Pueblo para activar mecanismos encaminados a vigilar el desarrollo del Plan y procurar que los efectivos policiales desplegados actuaran en apego a los derechos humanos.

Producto de estas actividades de inspección, se preparó un informe que recoge un diagnóstico general sobre los hallazgos de los operativos y que derivó en la remisión de observaciones y recomendaciones basadas en el respeto a los derechos humanos. Estas observaciones fueron enviadas a las autoridades de: Interior y Justicia, Salud y Desarrollo Social, Participación y Protección Social, Municipio Sucre, Municipio Baruta y Municipio Libertador¹⁷.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

2.1 Las actuaciones de la Defensoría del Pueblo sobre la materia se han enfocado en la capacitación de funcionarios y funcionarias y en el establecimiento de mesas

¹⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Informe...*, cit., p. 536.

¹⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Informe Anual 2008*, p. 205.

de cooperación para la unificación de criterios en la atención de casos que se presenten ante las dependencias encargadas de recibir y tramitar denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos producidas desde la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)¹⁸. Asimismo, la Institución ha estado avocada a la formulación y vigilancia de los planes de seguridad ciudadana donde participan los componentes de la FANB, como por ejemplo, el Plan Caracas Segura, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, el Plan de Seguridad Integral para la Zona Fronteriza, el Plan el Guardia del Pueblo¹⁹ y desde 2010, el Dispositivo Bicentenario de Seguridad (DIBISE).

En cuanto a la participación de la Defensoría del Pueblo en programas de formación, las defensorías delegadas, y en particular las de los estados fronterizos, han ejecutado programas y actividades de formación en derechos humanos donde participan funcionarios y funcionarias de la GNB y el ENB que se encuentran acantonados en los puntos de control fronterizo y zonas rurales y urbanas de alta peligrosidad. Entre los programas de formación conviene subrayar: derecho internacional humanitario, derecho de las personas refugiadas, trata y tráfico de personas, derechos de los pueblos y comunidades indígenas, derechos de los niños, niñas y adolescentes y rol de la DP en el marco de la protección y defensa de los derechos humanos.

3. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

La DP, en materia de atención a los ciudadanos, en 2005, realizó recomendaciones a diferentes organismos del Estado. Al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia la DP le recomendó crear un sistema efectivo de protección de testigos, que proporcione confianza para la participación de la población, y fortalecer este sistema a través de recursos económicos²⁰. Del mismo modo, la Defensoría recomendó al Ministerio Público darle celeridad a los casos de violación al derecho a la vida y otros abusos policiales. Al Poder Judicial la DP le sugirió aplicar las medidas cautelares que haya lugar, a fin de proteger a las víctimas, familiares y denunciantes de hostigamiento por parte de funcionarios policiales. Asimismo, al Poder Ejecutivo la DP le sugirió establecer programas de rehabilitación física y mental de las víctimas de tortura o tratos crueles²¹.

Durante 2006, se elaboró nuevos procedimientos dirigidos a lograr una supervisión directa de las defensorías delegadas en materia de recepción y registro de casos, con la finalidad de fortalecer la calidad de la data plasmada en las planillas de audiencia. En los nuevos procedimientos se fijaron políticas y estrategias dirigidas a la recepción y tramitación de denuncias que revistan complejidad.

A raíz de la investigación defensorial sobre el caso emblemático referente al asesinato de campesinos por medio de prácticas de sicariato, la DP elaboró un informe especial denominado «violencia en el campo». Estas prácticas de sicariato contra campesinos se presentaron por la entrada en vigor y aplicación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Al respecto, se realizaron múltiples reuniones para

¹⁸ MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA DEFENSA, *Memoria y Cuenta 2005*.

¹⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informes anuales 2005-2008*.

²⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informe Anual 2005*, Caracas, 2005, p. 546.

²¹ *Ibidem*, pp. 572-588.

diseñar políticas de acción encaminadas a abordar tres aspectos: la impunidad, las ayudas socio-económicas a los familiares de los campesinos asesinados y la seguridad en este sector²².

Por otro lado, en materia de atención al ciudadano, desde la DP se impulsaron programas de capacitación al personal referidos a la recepción, registro, mediación e investigación de denuncias. Los programas fueron dirigidos a los funcionarios de la Dirección General y las Defensorías Delegadas de ocho estados del país. Además, se recomendó al Poder Ejecutivo, disponer de los recursos económicos, materiales y humanos necesarios para garantizar, a través de los organismos competentes, la aplicación efectiva de la Ley de Protección a las Víctimas, Testigos y demás Sujetos Procesales que entró en vigencia en el 2006²³.

En 2007, la DP estableció políticas y estrategias dirigidas a la recepción y tramitación de denuncias que revestían complejidad y estaban vinculadas a casos emblemáticos, a fin de optimizar la recepción y tramitación de denuncias en las defensorías delegadas de los estados.²⁴

Para el año 2008, la DP tuvo como propósito consolidar una mejor atención la ciudadanía. Por ello, se estudió la posibilidad de ejecutar un Plan de Fortalecimiento en las Defensorías Delegadas con los siguientes objetivos: la unificación de criterios, el establecimiento de indicadores de actuación y una eficaz instrucción de expedientes de las actuaciones de promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos. Adicionalmente, se activó como prueba piloto, el Sistema de Información de la Defensoría del Pueblo (SIDdP). El SIDdP procura lograr una sistematización de la información que permita mejorar la oportuna actuación defensorial y dotar a la DP de mayor capacidad de respuesta hacia la ciudadanía²⁵.

Por otro lado, la DP instaló una plataforma de atención telefónica para la recepción de denuncias desde cualquier lugar del país, con ello se dieron los primeros avances en la activación del Centro de Atención Telefónica 08000-Pueblo. Este Centro de Atención Telefónica estará interconectado con todas las Defensorías Delegadas, con la finalidad de ampliar el acceso a los servicios defensoriales a las localidades, comunidades y sectores sociales, que poseen condiciones de difícil acceso para que puedan contar con una atención directa.

Otra actuación de la DP, fue la elaboración de nueve lineamientos en diferentes temáticas, realizados en la Dirección General de Atención al Ciudadano, entre ellos el vinculado con el tema de seguridad ciudadana. Este lineamiento es relativo a la actuación defensorial en el marco del Plan de Seguridad Ciudadana Caracas Segura 2008, que permite abordar integralmente la problemática de la inseguridad ciudadana en la ciudad²⁶.

Durante 2009, entraron en funcionamiento *las Defensorías Móviles*, emergiendo como resultado de la búsqueda de instrumentos que permitan incrementar el acceso de la población venezolana a la protección de sus derechos ciudadanos. Se desplegaron las primeras cinco Defensorías Móviles, que fueron distribuidas en los siguientes estados: Bolívar, Falcón, Monagas, Portuguesa y Táchira. Con estas unidades, la Defensoría espera atender las denuncias de los ciudadanos y las ciudadanas ante si-

²² DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA. *Informe Anual 2006*, Caracas, 2006, pp. 93-98.

²³ *Ibíd.*: p. 611.

²⁴ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA. *Informe Anual 2007*, Caracas, 2007, p. 72.

²⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA. *Informe Anual 2008*, Caracas, 2008, p. 265.

²⁶ *Ibidem*, p. 266.

tuciones que puedan constituirse en violación de los derechos humanos, facilitar el acceso a la asesoría jurídica en las comunidades de más difícil acceso en todo el país, además de dedicarse a la promoción de los derechos humanos, a través de la labor pedagógica, con especial énfasis en las comunidades más vulnerables²⁷.

Por otra parte, la Defensoría Delegada Especial con Competencia Nacional sobre los Derechos de la Mujer diseñó y ejecutó una investigación, cuyo objetivo fue evaluar el cumplimiento de la Ley Orgánica Sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LODMVLV) por los órganos receptores de denuncia (ORDs) del Distrito Capital (con excepción del Ministerio Público). En el estudio fueron visitados diecisiete (17) ORDs. Además de estas visitas, se revisaron un total de setenta y seis (76) expedientes de violencia contra la mujer, esta investigación se llevó a cabo durante en último trimestre del año 2009.

A tenor de lo dispuesto en Decreto Presidencial 6.622, publicado en la Gaceta Oficial 39.129 de 2 de marzo de 2009, que exhorta al Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo a efectuar una revisión de las víctimas del fenómeno social conocido como «El Caracazo», con la finalidad de determinar la viabilidad y *quantum* de la indemnización debida por parte del Estado venezolano. A un año de la primera fase de reconocimiento, y de acuerdo con la cifra coincidente entre el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, durante 2009 se concretaron 50 indemnizaciones que beneficiaron a 134 familiares directos de las víctimas. A principios de 2010, la AN aprobó los recursos para indemnizar a otros 186 familiares.

4. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

4.1 La DP, de acuerdo con sus funciones de protección de los derechos humanos, ha venido atendiendo la problemática de la trata de personas con creciente interés. En esa línea, ha incorporado la materia dentro del proceso de formación y capacitación de sus funcionarios. Los funcionarios de la DP han participado en las distintas charlas y seminarios sobre el tema, con el fin de obtener las herramientas necesarias para identificar y hacer seguimiento a este tipo de delitos.

En abril de 2004 se crea la Defensoría Especial con Competencia Nacional sobre los Derechos de la Mujer, adscrita a la Defensoría del Pueblo, con competencia a nivel nacional sobre los derechos de las mujeres, para la protección de los derechos humanos de las mujeres.²⁸

Desde 2009 la Defensoría trabaja en la Ruta Institucional de Atención a las Mujeres Afectadas por la Violencia. Se trata de un proyecto interinstitucional denominado «Inclusión Social», que busca la prevención y reducción de la violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas, y que se implementa con el Sistema de Naciones Unidas de Venezuela y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Este proyecto cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y con la colaboración del Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género, del Tribunal Supremo de Justicia y del Ministerio Público.

²⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Defensorías móviles atenderán zonas de difícil acceso. En: http://www.defensoria.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=409:defensorias-moviles-atenderan-a-zonas-de-dificil-acceso&catid=199:diciembre&Itemid=74

²⁸ Gaceta Oficial Núm. 37.928, 30 de abril de 2004.

La Ruta Institucional de Atención a las Mujeres Afectadas por la Violencia, es una herramienta didáctica, tipo afiche, que describe cuál es el recorrido que, según la norma, deben realizar las mujeres una vez que deciden romper el silencio y denunciar la violencia. Dicho afiche es un referente que puede contribuir a uniformar los procesos y procedimientos en los órganos receptores de denuncia, de investigación y de juicio, promoviendo la erradicación de la discrecionalidad en la aplicación de la Ley.

4.2 Conforme a las disposiciones de la Ley Nacional de la Juventud de 2002²⁹, en 2003 fue instaurada la Defensoría Especial con Competencia Nacional en el Área de Protección Juvenil³⁰, encargada de velar por los derechos de este grupo poblacional. Del mismo modo, la Defensoría manifestó la condición de vulnerabilidad social que afecta a la juventud y que se expresa en la emergencia de factores criminógenos, en su criminalización y consecuente afectación de derechos por parte de los cuerpos de seguridad del Estado, y en la configuración de una situación marcada por la violencia perpetrada por y hacia jóvenes³¹.

Durante 2008, la DP realizó una labor de seguimiento al fenómeno de la violencia escolar, debido a que desde el año anterior se venían registrando en el país hechos de agresiones graves entre adolescentes (de ambos sexos) en el marco de la vida escolar. Se elaboró una compilación y sistematización hemerográfica del periodo 2006-2008, así como una recopilación de algunos videos circulados a través de Internet, con el propósito de lograr una caracterización exploratoria del fenómeno de la violencia escolar en el Venezuela (II.7, § 7.2). El mismo año, con ese antecedente, la Institución puso en marcha el subprograma de formación de *Defensores y Defensoras Escolares*³². *Este subprograma es una estrategia de promoción y educación en derechos humanos para niños, niñas (incluso en edad preescolar) y adolescentes en el ámbito escolar, que incluye también un componente de convivencia y resolución de conflictos*³³.

Asimismo, la DP cuenta con una Defensoría Especial con Competencia Nacional en el Área de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, la cual trabaja en la pre-

²⁹ Gaceta Oficial Núm. 37.404, 14 de marzo de 2002, reformada, dando lugar a la actual LPPJ (II.7, § 7.2).

³⁰ DP, Resolución por la cual se crea la Defensoría Especial con Competencia a Nivel Nacional en el Área de Protección Juvenil, Gaceta Oficial 37.757 del 20 de agosto de 2003. Vid.: DP, Informe Anual 2004, Caracas, 2005, pp. 210.

³¹ Vid. DP, Informe Anual 2004... cit., pp. 205-212. DP, Informe Anual 2005, Caracas 2006, pp. 280-292. DP, Informe Anual 2006..., cit., pp. 286-302.

³² Que es parte del programa general bandera de la Institución, Haciendo Comunidad para los Derechos Humanos, cuyo objetivo fundamental es articular el trabajo defensorial con las poblaciones de las localidades donde exista organización comunitaria, «...a fin de fortalecer, desde estas instancias de participación e integración, la labor de promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos»; este trabajo se viene adelantando «...en los espacios donde existen condiciones potenciales para la amenaza de los derechos humanos, tales como barrios, cárceles, escuelas, hospitales, pueblos indígenas, comunidades campesinas, entre otros». DP, Haciendo Comunidad para los Derechos Humanos, en: http://www.defensoria.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=182%3Aprogramas-&catid=211%3Aprogramas-radiales (Revisado: 10/06/10). Vid.: DP, Informe Anual 2008..., cit., pp. 277-284.

³³ El subprograma puede considerarse una estrategia complementaria e inspirada en el mismo espíritu que las Defensorías Educativas propulsadas desde el Ejecutivo Nacional (II.7, § 7.2), pero promovida desde las atribuciones propias de la Defensoría. Vid.: DP, Informe Anual 2008..., cit., pp. 90, 91 y 287; y también: DP, Haciendo Comunidad para los Derechos Humanos. Subprograma: Defensores y Defensoras Escolares, en http://www.defensoria.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=182%3Aprogramas-&catid=211%3Aprogramas-radiales&limitstart=3 (Revisado: 11/06/10).

vención de la trata de personas en este sector de la población, conjuntamente con otros organismos públicos. En ese marco, se han desarrollado proyectos de supervisión de las condiciones de trabajo infantil para prevenir la explotación y detectar indicadores que puedan señalar amenaza de trata o tráfico de los y las infantes.

Entre los organismos que trabajan en conjunto con la DP se encuentra el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Idena) y otros organismos pertenecientes a la Comisión Intersectorial Contra el Abuso y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (CICAES)³⁴, cuya función se centra en la coordinación de acciones para lograr la erradicación progresiva de todas las formas de abuso y explotación sexual comercial. Así como también, en la realización de eventos sobre la temática y en el seguimiento por parte del Idena de los compromisos asumidos por el país para prevenir la explotación sexual.

En 2008, la DP trabajó con la Misión Niños y Niñas del Barrio³⁵. Estas instituciones realizaron una serie de recomendaciones para optimizar las estrategias educativas y de atención a niños, niñas y adolescentes, ante problemáticas sensibles, entre ellas, la violencia escolar³⁶. Ese año, la Institución formó parte del equipo interinstitucional convocado por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) para llevar a cabo un plan de formación conjunta de cara a la efectiva implementación de la LOPNNA, a la luz de la reforma de ésta última. En específico, la DP facilitó ciclos de capacitación sobre mediación familiar y derecho al buen trato³⁷ (II.7, § 7.2).

4.3 La DP ha venido trabajando en favor de los migrantes a través de las Defensorías Delegadas Estadales y ha mantenido una labor sostenida de promoción, recepción, procesamiento y atención de denuncias, además de la labor de vigilancia de las actuaciones estatales. Desde el año 2005, la DP apoya al MPPRIJ (para ese entonces Ministerio del Interior y Justicia) en la formación de sus funcionarios con especial énfasis en la defensa y protección de los derechos humanos de la población migrante.

En cuanto a la labor de defensa, las Defensorías Delegadas Estadales de los estados fronterizos han brindando la debida orientación y asistencia a los solicitantes de refugio o asilo. Igualmente, se reciben y procesan denuncias sobre hechos que comprometan los derechos humanos de la población migrante en el país y de quienes gozan de los derechos de asilo y refugio.

Dada la reiteración en las denuncias de tráfico y trata de personas, la DP ha emprendido actividades especiales para evitar este tipo de delitos y brindar la atención necesaria a las víctimas. En este sentido, la DP se articula con los organismos gubernamentales y no gubernamentales a fin de facilitar la prestación de atención especializada a las víctimas de trata. Del mismo modo, se han realizado operativos para velar por la aplicación de los principios fundamentales en materia de refugio

³⁴ La Comisión Intersectorial Contra el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (CICAES) surgió durante 2001, para darle cumplimiento a los compromisos asumidos en las cumbres internacionales de Estocolmo (1996) y Yokohama (2001), en la lucha por la erradicación del abuso sexual y la explotación sexual y la pornografía infantil. En este sentido, el CNDNA (actual IDENA) comenzó a darle consecución a uno de estos compromisos establecidos: «la conformación en cada país signatario de un grupo de trabajo intersectorial con participación de organizaciones del Estado y de la sociedad civil, vinculadas en la problemática».

³⁵ Un programa social del Ejecutivo dirigido a atender de manera específica y directa a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad y riesgo social. Vid.: DP, Informe Anual 2008..., cit., p. 84.

³⁶ DP, *Informe Anual 2008...*, cit., p. 85.

³⁷ *Ibidem*, pp. 85-86.

y asilo, en alianza con la Comisión Nacional de Refugiados y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y con la organización Caritas de Venezuela.

Como una medida para incentivar las denuncias por parte de migrantes en los casos de trata y tráfico de personas, la DP propuso a la AN, en el año 2005, evaluar la reducción de sanciones contra migrantes y la reforma de la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada³⁸ de 26 de octubre de 2005, a fin de tipificar ampliamente el delito de trata y tráfico de personas en atención a instrumentos internacionales en derechos humanos ratificados por la República.

La DP ha mantenido una labor vigilante de los derechos humanos de los pueblos indígenas y ha ejercido acciones para su garantía y protección. Resalta para el año 2007 la conformación, como iniciativa de la DP, de una mesa de acuerdos interinstitucionales para atender y solucionar denuncias de trata de personas indígenas del pueblo Jivi en el estado Guárico. En la mesa participaron el Instituto Nacional de la Mujer (Inamujer), la Oficina Regional del estado Amazonas, el Consejo Estatal del Niño y del Adolescente, la Dirección de Desarrollo Social de la Alcaldía del municipio Atures, el Consejo legislativo del estado Amazonas, la Secretaría Ejecutiva de Coordinación de la Gobernación del estado Amazonas, la Coordinación de Salud Indígena del Hospital del Puerto Ayacucho, el Vice-Ministro del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, la Dirección Regional de Salud del estado Amazonas, la Misión Guaicaipuro, el Instituto Nacional de Nutrición y la DP.

4.4 La DP, desde el segundo semestre de 2009, ha constituido diferentes mesas de trabajo con los distintos grupos, colectivos y asociaciones que promueven y defienden los derechos de las personas sexo-género diversas, con el fin de construir un plan de trabajo que permita conocer y analizar la situación de vulnerabilidad de estos grupos sociales, desde una perspectiva integral de derechos humanos³⁹.

La Institución inició un trabajo de recolección de casos, con los distintos grupos, con el fin de establecer una agenda común sobre las situaciones de mayor gravedad que atentan contra su dignidad y sus derechos humanos, todo ello con la finalidad de establecer acciones concretas para avanzar en la conquista de los derechos de estas personas en el campo legal, social y cultural.

En ese marco, se ha logrado establecer una estrategia de formación y divulgación de los derechos humanos de este grupo poblacional, a través de un acuerdo celebrado entre la DP y el Centro Nacional de Educación Sexual de Cuba (CENESEX) y las diferentes alianzas con los grupos sexo-género-diversos del país. Al respecto, durante el mes de mayo de 2010, la DP realizó el *Seminario internacional sexualidades, diversidad sexual y derechos humanos* con el objeto de impulsar la formación en Derechos Humanos de las personas sexo-género-diversas. En el Seminario, se acordó una agenda mínima de trabajo sobre la temática. Además, se han realizado talleres formativos en diferentes oportunidades dirigidos a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el área de los Derechos Humanos de la población sexo-género-diversa.

³⁸ Gaceta Oficial Extraordinaria 5.789, 26 de octubre de 2005.

³⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Informe Anual 2009... cit.*, pp. 355-356.

17. SÍNTESIS*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones. 2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES. 3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS. 4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE. 5. GARANTÍAS JUDICIALES. 6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS. 7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: 7.1. Seguridad de las Mujeres; 7.2. Seguridad de los Jóvenes; 7.3. Seguridad de los grupos sociales no organizados o minorías étnicas; 7.4. Seguridad de los grupos sexo-género-diversos. 8. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los *Ombudsman* de la FIO han contribuido al desarrollo de informes nacionales y regionales, relacionados con materias de seguridad ciudadana (Honduras, Nicaragua y Venezuela). En Honduras, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH) participó en la elaboración del informe presentado por el Estado de Honduras, el 9 de abril de 2008, al Comité de la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes. En Nicaragua, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) formó parte del Comité Técnico Consultivo del PNUD que trabajó en la elaboración del Informe Regional sobre Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Centroamérica. Por su parte, la Defensoría del Pueblo (DP) de Venezuela ha presentado informes independientes ante los siguientes comités de Naciones Unidas: Comité contra la Tortura; Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y Comité de los Derechos del Niño. Del mismo modo, en febrero de 2008, la Institución venezolana depositó ante el Alto Comisionado de Naciones Unidas sus respuestas a un cuestionario sobre violaciones de derechos humanos cometidas por los cuerpos de seguridad del Estado.

En cuanto al marco jurídico general, las Defensorías del Pueblo coinciden en la necesidad de contar con una política pública integral para avanzar en la garantía de la seguridad ciudadana. Si bien, para los *Ombudsman*, esta política no debe entenderse únicamente como una modificación de normas penales, procesales penales y policiales, los miembros de la FIO han señalado la necesidad de realizar algunas

* Esta síntesis se basa exclusivamente en las contribuciones nacionales que figuran en los apartados precedentes de este capítulo. La referencia a la actuación de determinadas Defensorías se realiza a título meramente ejemplificativo. El hecho de que, en relación con cada una de las materias tratadas, no se mencione a otras Defensorías, no implica, en modo alguno, que éstas no hayan intervenido activamente en las referidas materias. En algunos casos se utiliza el término Defensoría como sinónimo de Procuraduría, Comisión, Proveedor de Justicia, etc.

reformas legales y han presentado propuestas y observaciones a Proyectos de ley que incluyen temas de seguridad ciudadana (Bolivia, Colombia, El Salvador, Perú, Puerto Rico y Venezuela). En este sentido, la DP de Bolivia, aunque no se ha dedicado de forma directa a tratar el tema de la seguridad ciudadana, sí ha participado dando su opinión en dos proyectos de ley propuestos durante la gestión del 2008: el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, impulsado por la Cámara de Senadores; y el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, promovido por la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados. Asimismo, esta DP también manifestó su opinión en relación al Proyecto de Decreto Supremo, que crea el Consejo Nacional de Lucha contra el Crimen, propuesto por el Ministerio de Justicia en la gestión 2009, y que le otorga funciones de capacitación y formación sobre temas relativos a la prevención del delito. Cabe destacar que estos tres proyectos no fueron aprobados por falta de consenso entre las distintas instituciones participantes en su elaboración. De igual manera, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (PDDH), en virtud de la disposición constitucional que le permite emitir opiniones de leyes que afecten el ejercicio de los derechos humanos (art. 194.I.9° CP), en los últimos años ha opinado sobre varios proyectos de ley e iniciativas, que tratan sobre la seguridad ciudadana; entre estos, destacan las opiniones emitidas por el PDDH ante los proyectos de ley para la lucha contra la criminalidad organizada, y la proscripción de pandillas, maras o grupos de exterminio. De otro lado, la DP de Colombia participó, como tercero coadyuvante, en la revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1837, de 11 de agosto 2002, por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior. El Defensor del Pueblo consideró pertinente la entrada en vigencia de este Decreto y consideró que cumplía con los requisitos de forma y de fondo exigidos por la Constitución y las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Por su parte, la DP de Perú recomendó a la Presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, no aprobar propuestas de reformas penales y procesales aisladas que no representen una propuesta integral para afrontar los temas de la seguridad. Además, la Institución peruana recomendó, al Ministerio del Interior y al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), la discusión y aprobación de una iniciativa legislativa para modificar la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), a fin de instituir eficientes mecanismos de rendición de cuentas y establecimiento de responsabilidades de las autoridades y miembros de los comités de seguridad ciudadana.

Por otra parte, la DP de Perú, en el marco de la supervisión a los Juzgados de Paz Letrados a la Comisarías, recomendó al Poder Legislativo la reforma del procedimiento de faltas y la prohibición expresa de transacción en los casos de violencia familiar.

La Oficina de la Procuraduría del Ciudadano (OPC) de Puerto Rico, consciente de que la aplicación de la pena de muerte es inconstitucional en ese país, participó en algunas iniciativas de la sociedad civil, en defensa del derecho a la vida de los acusados de cometer delitos federales, penados con pena de muerte de acuerdo a la esfera de competencias federales de los Estados Unidos de América. Por otra parte, la OPC se pronunció en referencia a la regulación legal del uso de cámaras de seguridad. En referencia a esos sistemas, la OPC se mostró conforme con la eficacia de los mismos, siempre que se cumpla con las normas y procedimientos necesarios para proteger el derecho a la intimidad.

En Venezuela, la DP presentó un Informe Especial sobre Políticas de Seguridad Ciudadana y otro sobre Ajusticiamiento y Desaparición Forzada. Mediante estos

informes, la DP ha analizado e informado de los avances legislativos en el desarrollo de la normativa vinculada al tema. Igualmente, la DP ha emitido opiniones y recomendaciones a proyectos y reformas de ley. En materia de seguridad ciudadana, la Institución venezolana ha solicitado la nulidad de códigos de policía, decretos y leyes, en lo que concierne a los derechos a la libertad personal y al debido proceso.

1.2 Los miembros de la FIO apoyaron y vigilaron la labor de los cuerpos de seguridad ciudadana, en los ámbitos nacional, regional y municipal (Bolivia, Honduras, Perú, Puerto Rico, Venezuela). En Bolivia, la DP recomendó la creación de un Consejo de Seguridad Ciudadana, que finalmente entró en funcionamiento por medio de la Ley 2494/2003, que regula el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En Honduras, el CONADEH ha venido insistiendo en la necesidad de crear la Policía Técnica de Investigación Criminal, dependiente del Ministerio Público, que permita reducir los altos índices de impunidad que hay actualmente en el país. En Perú, la DP señaló que la Policía Nacional del Perú (PNP) es el principal cuerpo estatal de seguridad ciudadana. En esa línea, la Institución peruana realizó una serie de recomendaciones a la PN, para: el fortalecimiento de las dependencias policiales; la profesionalización del personal policial mediante la implementación de una ley de carrera policial; el establecimiento de una política de prevención y combate de la corrupción; el diseño de una política de control disciplinario que permitan separar al personal no idóneo; y el establecimiento de una política de transparencia y respeto del derecho de acceso a la información pública.

De igual manera, la DP de Venezuela contribuyó al proceso de ordenación de nueva Policía Nacional Bolivariana (PNB), específicamente a través del Programa de Formación en Derechos Humanos a los Servidores y Servidoras Públicas, de los Cuerpos de Seguridad del Estado. En ese marco, la Institución venezolana realiza una investigación titulada «Policía Nacional Bolivariana: Logros y Retos en materia de Derechos Humanos». Con esa investigación, se pretende valorar la aplicación de los principios básicos de Derechos Humanos que fueron incorporados al modelo policial consagrado en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y en los estándares creados por el Consejo General de Policía. Además, la DP de Venezuela colaboró en la elaboración de la Ley del Estatuto de la Función Policial, del Reglamento del Fondo Intergubernamental del Servicio de Policía (FISPOL), del Currículo Académico de la UNES y del Concurso de Buenas Prácticas Policiales.

Por otra parte, los *Ombudsman* de Perú y Venezuela participan activamente en sus respectivos sistemas nacionales de seguridad ciudadana. Al respecto, la DP de Perú forma parte del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) y además suscribió el «Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y la Defensoría del Pueblo». Con ese convenio, la Institución defensorial peruana busca conseguir un acercamiento al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), con la finalidad de evaluar la situación y funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y de los comités regionales, provinciales y distritales. Asimismo, la Institución defensorial peruana publicó el «Reporte sobre el funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana en el ámbito nacional en el 2009», documento que analiza el funcionamiento del SINASEC desde la supervisión a 26 comités regionales, 78 comités provinciales y 98 comités distritales de seguridad ciudadana a nivel nacional.

La DP de Venezuela es parte del Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana (CNPSC), instancia que participa en el Sistema Nacional de Prevención

creado en el marco del Plan Nacional de Seguridad y Prevención del Delito 2009-2012. En el marco del CNPSC, la DP trabaja para incluir, dentro de las políticas públicas de seguridad ciudadana, un enfoque transversal de respeto de los Derechos Humanos.

En otro orden de cosas, algunos miembros de la FIO han contribuido a la creación de defensorías especializadas en temas de seguridad ciudadana (Venezuela y Puerto Rico). En Puerto Rico, la OPC participó en la institucionalización de la Oficina del Procurador de Seguridad Escolar (OPSE). La OPSE tiene por finalidad velar por el cumplimiento de la responsabilidad de las agencias gubernamentales de protección de la comunidad escolar, a fin de garantizar un ambiente seguro y libre de violencia en el Sistema de Educación Pública de Puerto Rico. Del mismo modo, la DP de Venezuela fundó la Defensoría Delegada Especial de Asuntos Policiales con Competencia Nacional, institución que tiene por objetivo realizar investigaciones independientes sobre violaciones de los Derechos Humanos cometidos por miembros de la Policía.

1.3 Algunos informes de las Instituciones Defensoriales de la FIO han incluido indicadores que dan cuenta del grado de inseguridad ciudadana existente en sus países, y del número de denuncias atendidas, relacionadas con esta temática. En Ecuador, desde agosto de 2009 hasta el 19 de enero de 2010, las Comisiones Nacionales temáticas (Comisión Nacional de Derechos Individuales y Género, Comisión Nacional de Movilidad Humana, Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, entre otras) atendieron un total de 153 causas relacionadas con la vulneración de derechos por culpa de la inseguridad ciudadana; y en el período que corre desde el 20 de enero hasta fines de junio de 2010, bajo la Dirección Nacional de Protección, se atendieron un total de 156 causas, dando un total de 309 casos atendidos durante el período anual. En el Informe de Guatemala se destaca que en el 2005 la Procuraduría para los Derechos Humanos (PDH) atendió 1,076 denuncias de violación a los derechos individuales, 561 denuncias por violación de derechos específicos, y 1,360 denuncias por violación a los derechos económicos, sociales y culturales. Cinco años después, en el 2009, la PDH atendió un total de 1,230 denuncias por vulneración de derechos individuales, 82 denuncias por vulneración de derechos específicos, y 682 denuncias por violación a los derechos económicos, sociales y culturales. En este último año, de un total de 22,369 acciones específicas registradas por la PDH, se realizaron 3,131 hechos de atención a la víctima. En México, en el periodo comprendido entre el 2005 al 2009, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) recibió 10,981 quejas, en las se señaló a las instituciones de seguridad pública como actores responsables de los hechos cometidos. Las cinco instituciones con el mayor número de quejas fueron: la Secretaría de la Defensa Nacional, con 3,738 quejas; la Procuraduría General de la República, con 3,302 quejas; la Policía Federal, con 1,353 quejas; la Secretaría de Seguridad Pública Federal, con 661 quejas; y la Agencia Federal de Investigación, con 193 quejas.

2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

En cuanto al desarrollo de las funciones y obligaciones de la PN y de otros cuerpos de seguridad del Estado, los miembros de la FIO han estado vigilantes de que las actividades de esos organismos se desenvuelvan según lo dictaminado en leyes y

reglamentos de los cuerpos policiales y de seguridad. En ese sentido, los *Ombudsman* realizaron un adecuado control y vigilancia de la actividad policial, poniendo especial interés en el seguimiento de los casos presentados por denuncias de violación a los Derechos Humanos (El Salvador, Honduras, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico y Venezuela).

En El Salvador, la PDDH sistematizó un panorama de actuaciones y omisiones de la Policía Nacional Civil, en relación al cumplimiento de los deberes de respeto y garantía de los derechos humanos, en el informe especial sobre *Las violaciones a los derechos humanos por la PNC durante el trienio 2004-2006*. En Honduras, el CONADEH es uno de los mecanismos de control externo de los cuerpos policiales, que tiene dentro de sus atribuciones, entre otras, la de prestar atención inmediata y dar seguimiento a cualquier denuncia sobre violación a los derechos humanos. En Paraguay, la DP realizó visitas de inspección a penitenciarías y comisarías policiales y también realizó seguimientos en los casos de personas encontradas muertas en la vía pública. Al respecto, la DP de Perú publicó el Informe Defensorial N° 91, titulado «Afectaciones a la vida y presuntas torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes atribuidas a efectivos de la Policía Nacional», en el Informe la DP señaló la presencia de agresiones físicas y psicológicas en algunos casos de la actuación policial. Además, la DP de Perú presentó el Informe Defensorial N° 142, titulado «Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente». En ese Informe se analizó el funcionamiento de la PN de Perú, para lo cual se supervisó la actividad de 300 dependencias policiales y se formularon recomendaciones dirigidas al fortalecimiento de la institución policial, al Ministerio del Interior, a la Dirección General de la Policía y al Congreso de la República. En Portugal, el *Provedor de Justiça* ha intervenido en algunos casos referentes a presuntas violaciones a los Derechos Humanos, cometidas por agentes de la policía en el ejercicio de sus funciones. El *Provedor de Justiça*, para garantizar los derechos de las personas víctimas de abusos de autoridad y de vigilar las actuaciones irregulares cometidas por parte de las fuerzas y servicios de seguridad, ha abierto varios procesos, ha realizado investigaciones y ha emitido recomendaciones a las autoridades competentes, procurando que se establezcan responsabilidades en cada caso. Además, la Institución defensorial de Portugal manifiesta que en 2009 existió un crecimiento importante en de las quejas presentadas en contra de la *Policia de Segurança Pública* (PSP), quejas relacionadas a la aplicación de la legislación sobre armas y explosivos. Del mismo modo, en Puerto Rico, mediante una investigación a la Policía Municipal (PM), la OPC tuvo conocimiento de la práctica de trasladar a personas sin hogar a otras localidades debido a eventos a realizarse en el Municipio y que tenían proyección mundial. La OPC denunció dicha práctica y señaló el deber de dar un trato digno a ese sector de la población y la necesidad de contar con servicios especializados para atender al mismo. Por otra parte, en Puerto Rico la OPC denunció que la Policía incumplía con la legislación federal que obliga, a las instituciones que tienen a su cuidado el orden público, contabilizar los delitos sobre crímenes de odio y discriminación, cometidos por razón de raza, religión, origen étnico o nacional, impedimento u orientación sexual. La OPC intervino para cambiar el formulario de presentación de querellas. A su vez, la DP de Venezuela ha realizado el seguimiento de denuncias que señalan la responsabilidad de policías en casos de violaciones de los Derechos Humanos. La DP venezolana participó activamente en la revisión de los distintos estándares de la PNB, así como en la revisión del Manual del Uso Progresivo de la Fuerza y del Manual de las Garantías del Detenido.

3. PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Las instituciones que conforman la FIO han insistido en la importancia de contar con una política pública integral para tratar temas de seguridad ciudadana. Asimismo, se ha señalado que en el marco de esa política se deben desarrollar planes y programas específicos, encaminados a combatir los aspectos más urgentes de la inseguridad ciudadana, siempre con un enfoque en Derechos Humanos y con una adecuada participación ciudadana (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela).

Por otra parte, el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) acordó incluir el tema de Seguridad Ciudadana en su Plan Estratégico 2006-2010. En esa línea, durante el período 2008-2009, el CCPDH acordó la elaboración de un *Informe Regional sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, que se encuentra pendiente de publicación.

En Colombia, la DP mediante el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) vigila, monitorea, analiza y comunica los riesgos a que puede estar expuesta la población civil por los efectos del conflicto armado interno, y promueve acciones de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas. En Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes realiza una labor activa para la promoción de políticas de formación policial en materia de derechos humanos. En El Salvador, se ha implementado el Plan Batalla por la Paz y el Plan Estratégico Institucional de la Policía Nacional Civil, los cuales pretenden articular los esfuerzos institucionales para la lucha contra el crimen y la investigación de los delitos. En Honduras, el CONADEH, en julio de 2003, preparó el documento *Diagnóstico de la Criminalidad en Honduras*, en el marco de las actividades del proyecto «Fortalecimiento del Área de Investigación y Análisis del CONADEH», con el apoyo financiero y administrativo del Reino de los Países Bajos y del PNUD.

En Nicaragua, la PDDH trabajó en el Plan Nacional de Desarrollo Humano de Nicaragua 2008-2012. En el Plan se incorporó, como elemento fundamental, el componente denominado Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Seguridad Ciudadana. Por su parte, la Institución defensorial de Panamá instó a la realización de una alianza nacional que analice la seguridad ciudadana como una política de Estado. La DP de Panamá señaló que la política de seguridad ciudadana debe tener en cuenta la relación que este problema tiene con la deserción escolar, la desestructuración de la familia, la carencia de valores y las inequidades sociales. Asimismo, la DP realizó una serie de recomendaciones al Poder Ejecutivo para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, entre ellas la adopción de una Política Criminológica de Estado que sirva de instrumento para la prevención, persecución y sanción de los delitos. De la misma forma, en Paraguay la institución nacional de Derechos Humanos presentó una propuesta de políticas para una comunidad segura.

Por su parte, la DP de Perú presentó el documento de trabajo titulado «Hacia un sistema de seguridad ciudadana. Lineamientos de trabajo». Mediante ese documento, la DP peruana propuso que las instituciones involucradas en la lucha por la seguridad ciudadana cuenten con una política integral al momento de la identificación de problemas relacionados con la inseguridad y en la elaboración de alternativas de solución. Además, la Institución defensorial, presentó otros informes con propuestas para tratar el tema de la inseguridad ciudadana, entre ellos: el Informe Defensorial N° 119, «Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana» y el Informe Defensorial N° 132 «¿Ciudadanos

desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana». Igualmente, la DP de Perú participó en la comisión de especialistas para la elaboración de una propuesta normativa de creación de una entidad estatal encargada del diseño y evaluación de la política criminal del Estado.

Debe destacarse que la DP de Perú ha emitido recomendaciones para que en ese país se desarrolle una política pública de seguridad ciudadana, política que cumpla con algunos criterios como: un enfoque en derechos fundamentales; una política integral, que tenga en consideración las causas reales de la inseguridad; una visión permanente, con planes a corto, mediano y largo plazo; y finalmente que esta política tenga un adecuado sustento técnico y participación ciudadana.

Un ámbito trascendente de actuación de los miembros de la FIO fue su colaboración en la formación de los cuerpos de seguridad, mediante programas de formación en Derechos Humanos y de estímulo de buenas prácticas, dirigidos a miembros de la Policía y a otros cuerpos de seguridad del Estado (Panamá y Venezuela).

En Panamá, durante el 2010, la Institución defensorial realizó jornadas de formación destinadas 1,300 miembros de la PN, en estos programas se ha puesto especial atención a los Derechos Humanos de población en situación de vulnerabilidad. De la misma forma, la DP de Panamá capacitó a personal de Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), en materia de migrantes y refugiados.

En el año 2006, la DP de Venezuela realizó varias «Jornadas de Adiestramiento» dirigidas a la PM, a las que asistieron 163 funcionarios policiales. Los temas tratados en estas jornadas fueron: Derechos Humanos; Defensoría del Pueblo; actas policiales; escena del suceso; cadena de custodia; privación de libertad; instrumentos internacionales relativos a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; Derechos Humanos de homosexuales, bisexuales y transgéneros; y allanamientos e inspecciones. Igualmente, en el 2005, la DP de Venezuela señala que ha realizado 314 actividades formativas destinadas a 13.500 efectivos policiales. En el 2009, las actividades de formación de la DP venezolana se enfocaron en la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) y los miembros de la PM. Según apunta la DP, los miembros de la PM serán los primeros agentes policiales en presentarse para formar parte de la nueva Policía Nacional Bolivariana (PNB). Finalmente, la Institución defensorial venezolana también realizó actividades de formación dirigidas al Ejército Nacional Bolivariano (ENB) especialmente a quienes tienen asignados puntos de control fronterizo y zonas rurales y urbanas de alta peligrosidad.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO EXIGIBLE

Las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica en algunos casos han abordado el derecho a la seguridad ciudadana como un derecho autónomo (Nicaragua y Paraguay), y en otros casos el derecho a la seguridad ciudadana ha sido objeto de protección como derecho derivado del contenido de otros derechos como la vida, la integridad personal y la propiedad (Puerto Rico y Venezuela). Sin embargo, cabe señalar que los *Ombudsmen* han priorizado, en sus intervenciones y recomendaciones, el incluir a la seguridad ciudadana como una política pública de Estado antes que en su estudio como Derecho Humano (Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela).

En el caso de Honduras, en el Informe Anual de 1996 del CONADEH, se establece la necesidad de la re-conceptualización de la seguridad, que se debe establecer sobre unas bases más amplias que las puramente militares o policiales, susten-

tada en el fortalecimiento de las instituciones del Estado de derecho y en el irrestricto respeto a los derechos humanos.

Por otra parte, en Costa Rica se está abordando la seguridad ciudadana desde la perspectiva del desarrollo humano. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes ha puesto en marcha un «Foro sobre Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano», para identificar propuestas de acción, para abordar la seguridad ciudadana desde la perspectiva del desarrollo humano.

De otro lado, en agosto de 2008, el CCPDH organizó el «Curso Regional sobre Seguridad y Derechos Humanos: El Derecho Humano a la Seguridad». El curso se realizó en Guatemala y a él asistieron las instituciones defensoriales de América Central. Asimismo, la DP de Paraguay elaboró un trabajo de «Propuesta de Políticas para una Comunidad Segura». En ese marco, la DP paraguaya señaló que la seguridad es un Derecho Humano y que el Estado es responsable de garantizar el disfrute de un clima de seguridad para que los habitantes gocen de tal derecho.

5. GARANTÍAS JUDICIALES

Pocos son los Informes de los países de la FIO que han incluido una relación de garantías judiciales que favorecen la atención de víctimas y esclarecimiento de hechos relacionados con la seguridad ciudadana. No obstante, algunos Informes (Colombia, Costa Rica, Honduras) sí dan cuenta del trabajo realizado desde las Defensorías del para facilitar el acceso a la justicia de determinadas personas y colectivos. En Colombia, por ejemplo, la DP es el ente responsable del Sistema Nacional de Defensoría Pública, que debe proveer de defensa jurídica a quienes lo requieran. De otro lado, la DP tiene la potestad de participar como tercero coadyuvante en las acciones populares y las acciones de grupo planteadas judicialmente, para la defensa y protección de derechos e intereses colectivos. En Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes, en su Informe Anual de Labores de 2010, hizo un llamado a los y las diputadas, para adoptar las medidas legales e institucionales necesarias para la creación de un sistema de asistencia técnica legal gratuito, que garantice efectivamente el acceso a la justicia en condiciones de igualdad para todos y todas las habitantes. En Honduras, el CONADEH no es competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración, pero puede sugerir se modifiquen los criterios que lo generaron. Tampoco puede modificar las sentencias judiciales, pero vela por el libre acceso de las personas ante los órganos jurisdiccionales y para que éstos actúen con la debida diligencia y celeridad procesal.

6. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Los miembros de la FIO han prestado especial atención a los derechos de las víctimas en las denuncias recibidas por casos relacionados a problemas de inseguridad ciudadana. En ese sentido, han sido objeto de intervenciones defensoriales los servicios administrativos de atención a las víctimas y los testigos (Perú, Colombia, España, México y Venezuela). Así como también, las Defensorías del Pueblo han investigado a los entes responsables tanto de la violación de los Derechos Humanos como de la prestación y acceso a servicios para las víctimas (Perú y Venezuela).

En Colombia, la protección de las víctimas se realiza fundamentalmente a través de dos mecanismos: en primer lugar, a través de la Unidad de Atención Integral a Víctimas de la DP, que trabaja en varias zonas del país; y en segundo término, por medio de la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado de la DP, que realiza actividades de protección de los derechos de las comunidades desplazadas o en riesgo de desplazamiento. Por su parte, la DP de España ha trabajado desde hace varios años el tema de la protección de la víctima, enfatizando en la protección de las víctimas del terrorismo, de la violencia de género y de los delitos en general. Destacan los aportes de la DP para la elaboración de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de los Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual.

En México, la CNDH, durante el período 2005-2009, a través de su Programa de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA), llevó a cabo 130 eventos de promoción y difusión de los derechos de las víctimas del delito, a los que asistieron 16,739 personas, y distribuyó 74,132 materiales impresos (trípticos, carteles, calendarios, entre otros). Además, la CNDH celebró convenios de colaboración con las entidades federativas de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán, para el establecimiento de redes de atención integral a las víctimas del delito.

La DP de Perú elaboró el Informe Defensorial N° 128, denominado: «El Estado frente a las víctimas de la violencia ¿hacia dónde vamos en políticas de reparación de justicia?». En referencia a ese informe, la DP señala que «se analizó 139 quejas por presunta tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes atribuidos a efectivos de la PNP y las Fuerzas Armadas, recibidas por la Defensoría del Pueblo entre agosto de 2006 y diciembre de 2007. De estos casos, 106 correspondieron a la Policía Nacional del Perú (76%), mientras que 33 fueron atribuidos a las Fuerzas Armadas (24%)». Del mismo modo, la Institución defensorial peruana publicó el Informe de Adjuntía N° 010-2009-DP/ADHPD, con el título «Detenciones arbitrarias y responsabilidad del Estado. Estudio de casos», en el cual se analizó las quejas conocidas por el Programa de Protección de Derechos en Dependencias Policiales.

En Venezuela, la institución nacional de Derechos Humanos recomendó al Poder Ejecutivo disponer de los recursos económicos, materiales y humanos necesarios para garantizar aplicación efectiva de la Ley de Protección a las Víctimas, Testigos y demás Sujetos Procesales. Por otra parte, la DP venezolana recomendó, al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, la creación de un sistema efectivo de protección de testigos. Asimismo, la Institución defensorial recomendó al Ministerio Público dar celeridad a los procesos iniciados por violación al derecho a la vida y otros abusos policiales y al Poder Judicial que aplique medidas cautelares a fin de proteger a las víctimas, familiares y denunciadores de hostigamiento por parte de la Policía. Del mismo modo, la DP instó al Gobierno a establecer programas de rehabilitación física y mental de las víctimas de tortura o tratos crueles.

Debe destacarse el trabajo realizado por la Institución de Venezuela en los casos de violencia en el campo. Al respecto, esta DP ha elaborado un informe especial denominado «Violencia en el Campo», en él se analizan las causas y hechos de violencia de sicarios contra campesinos. Fruto del mismo informe, la DP realizó múltiples intervenciones para diseñar políticas de acción en tres ámbitos: la impunidad, las ayudas socio-económicas a los familiares de los campesinos asesinados y la seguridad en este sector.

Dentro de sus competencias, la DP de Venezuela realizó un esfuerzo institucional a fin de implementar la figura de las Defensorías Móviles, con ellas se pretende incrementar el acceso de la población venezolana a la protección de sus derechos y dar una mayor atención a las víctimas. Además, la DP instaló una plataforma para la recepción telefónica de denuncias que se denomina 0800-PUEBLO.

En Puerto Rico, la OPC contribuyó a la aprobación de la Ley 3/2006 que enmienda la «Ley para la Compensación a Víctimas de Delitos». La Ley 3/2006 autoriza otorgar mayores compensaciones a las víctimas de casos catastróficos; incluye beneficios a las víctimas de tentativas de delito y a las víctimas de delitos de la jurisdicción federal; y, flexibiliza los procedimientos en los casos de emergencia.

7. SEGURIDAD DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

7.1 Las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica han destinado una parte importante de su labor a la defensa de los derechos de la mujer y a la erradicación de la violencia de género. En ese marco, la violencia contra la mujer se ha tratado como un problema de seguridad ciudadana y las instituciones defensoriales han intervenido en temas de violencia en la familia, violencia a la mujer pareja y situación de las mujeres inmigrantes (Colombia, Honduras, México, Perú, Panamá, Puerto Rico y Venezuela).

La DP de Colombia, a través de la Coordinación de Atención para el Desplazamiento Forzado y la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres, se encuentra realizando un proceso de verificación y seguimiento a las órdenes proferidas en la Sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 092 de 2008, de la Corte Constitucional, referentes a la protección de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. Por otro lado, en Honduras, el CONADEH posee un Programa Especial de Derechos de la Mujer, que trabaja en múltiples temas para la protección de los derechos de este colectivo.

En México, la CNDH cuenta con el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres, que se encarga de promover y difundir la defensa de los derechos humanos desde una visión de igualdad entre mujeres y hombres, contribuyendo a la erradicación de las diversas formas de violencia contra las mujeres.

La DP de Perú ha elaborado varias investigaciones e informes referentes a la violencia familiar y de género. En ese sentido, la DP elaboró el Informe Defensorial N° 21, titulado «La violencia sexual: un problema de seguridad ciudadana, las voces de las víctimas», el informe realizó una investigación para conocer la opinión de las víctimas de delitos contra la libertad sexual. Del mismo modo, en Perú la Oficina Defensorial del Callao presentó el Informe Defensorial N° 61, bajo el título «La violencia familiar contra la mujer en el Callao, análisis de la actuación estatal». Posteriormente, la DP peruana elaboró el Informe Defensorial N° 95 denominado «La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú». Conforme apunta la DP, de los resultados del Informe se evidencia que en varios casos la PN y la justicia de paz letrada, han tenido un ejercicio poco satisfactorio en el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, en el 2009, se presentó el Informe Defensorial N° 144 «Centros de Emergencia Mujer: supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual». A través de ese informe, al DP recomendó garantizar que todos los «centros de emergencia mujer» tengan un número de pro-

fesionales suficientes para responder a la demanda de atención integral de las víctimas de violencia familiar y/o sexual. Otra investigación importante de la Institución peruana fue el Informe Defensorial N° 110, denominado «Violencia Familiar: Un análisis desde el derecho penal». En esa ocasión se evaluó la eficacia del sistema penal para procesar los casos de faltas contra la persona por violencia familiar y, conforme apunta la DP, con el Informe se demostró la grave situación de indefensión en que se encuentran las víctimas de violencia familiar, se analizó las características de la violencia familiar y se insistió en la necesidad de capacitar a los funcionarios responsables de la tramitación de estos casos. De las investigaciones de la DP de Perú se desprenden cifras alarmantes así, conforme apunta la DP, en 69.6% de los casos revisados (227) las agresiones se produjeron entre personas involucradas en una relación de pareja y en el 74% de casos la víctima señala haber sido víctima de violencia de forma reiterada.

De igual manera, en cuanto a la atención de las mujeres víctimas de violación sexual, la DP de Perú realizó una supervisión a los servicios de emergencia de algunos hospitales del Ministerio de Salud, a fin de vigilar el cumplimiento del «Protocolo sobre violencia contra la mujer en los casos de violación sexual». Otras cifras reveladoras, presentadas por la DP de Perú, surgen de supervisiones realizadas a Centros de Emergencia Mujer (CEM). Al respecto, la DP apunta que de los CEM supervisados el 46,8% de los coordinadores manifiestan que no cuentan con suficientes recursos para atender a la población, el 46% de los CEM cuentan con la presencia de un policía, el 12,8% de los CEM tiene un médico legista, en el 10,6% hay un representante del Ministerio Público y el 25,5% cuenta con un consultorio legal gratuito del Ministerio de Justicia.

En Panamá, la DP impulsó la concreción del Observatorio Panameño de Violencia de Género (OPVG). Asimismo, la Institución defensorial inició el período de consulta sobre Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres y tipificación del feminicidio.

La Institución defensorial de Puerto Rico ha prestado especial interés en aquellos casos en los que la violencia de género ha tenido un impacto en la escena laboral. La OPC planteó la necesidad de dar una protección en el ámbito laboral para ese sector de la población, debido a que muchos empleadores actúan movidos por prejuicios y estereotipos. En otro orden de cosas, la OPC apunta que recomendó, a la Administración de Vivienda Pública (AVP), que se incluya como fundamento de traslado, de un complejo a otro, el haber sido víctima de violencia doméstica.

En Venezuela la DP en el año 2004 creó la Defensoría Especial con Competencia Nacional sobre los Derechos de la Mujer, adscrita a la Defensoría del Pueblo y con competencia a nivel nacional. Por otra parte, la Institución venezolana trabaja en la Ruta Institucional de Atención a las Mujeres Afectadas por la Violencia. Esta Ruta es una herramienta que describe el procedimiento que deben seguir las mujeres una vez que deciden denunciar casos de violencia.

7.2 Los *Ombudsman* han trabajado en la problemática que representa para la juventud el hecho de que en ese sector poblacional existan víctimas y victimarios en temas de seguridad ciudadana (Colombia, El Salvador, Honduras, México, Perú, Venezuela). Asimismo, se han analizado los sistemas de responsabilidad penal establecidos para este grupo.

En Colombia, dada la situación de conflicto armado que se vive, la DP a través de la Coordinación de Atención para el Desplazamiento Forzado y la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres, se ha ocupado

de la situación de seguridad que implica a estos colectivos; asimismo, ha realizado un proceso de seguimiento a la Resolución No. 1612 de 2005, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Niños y Niñas afectados por Conflictos Armados.

En El Salvador, la PDDH ha realizado en los últimos años una serie de informes sobre la situación de la niñez y juventud en situación de riesgo, por causas relacionadas a la problemática de la seguridad ciudadana. Entre estos destaca el *Informe sobre los Centros de Internamiento para Menores Infractores de El Salvador (2003)*, el *Segundo Informe sobre Condiciones en Centros de Internamiento para Menores Infractores (2005)*, y el *Tercer Informe sobre Condiciones en los Centros de Internamiento para Menores Infractores (2008)*. En Honduras, el CONADEH suscribió un convenio de cooperación, en abril de 2007, con la organización Plan Internacional y la Policía Nacional Preventiva, para la ejecución de los Programas Especiales de la Mujer, de la Niñez y Discapacidad.

Por su parte, en México, destaca la labor realizada por la CNDH para prevenir y afrontar el problema de la violencia escolar. De este modo, ha elaborado el «Programa Nacional para Abatir y Eliminar la Violencia Escolar» y el «Programa de Prevención de Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Maltrato y Conductas Sexuales»; asimismo, emitió dos Recomendaciones en el 2005, dirigidas a la Secretaría de Educación Pública, para hacer frente a las agresiones sufridas por alumnos por parte de maestros de escuelas públicas.

En Perú, la DP presentó el Informe Defensorial N° 51, «El Sistema Penal Juvenil en el Perú», en el cual, según la DP, se constató que la mayor cifra de infractores de la ley penal de ese sector de la población corresponde a jóvenes de sexo masculino de entre 15 y 17 años, de familias desintegradas, de bajos ingresos económicos, con escasa educación. Además, la DP peruana hizo público el Informe Defensorial N° 123, «La Situación de los Adolescentes Infractores de la Ley Penal Privados de Libertad (supervisión de los Centro Juveniles-2007)».

Por su parte, la DP de Venezuela cuenta con una Defensoría Especial con Competencia Nacional en el Área de Protección Juvenil y con una Defensoría Especial con Competencia Nacional en el Área de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Esta última Defensoría investiga las condiciones de trabajo infantil, a fin de prevenir la explotación y detectar amenazas de trata o tráfico de niños, niñas y adolescentes. De igual manera, la Institución puso en marcha el subprograma de formación de *Defensores y Defensoras Escolares*, proyecto que tiene por finalidad educar en Derechos Humanos, prevenir la violencia escolar y establecer mecanismos de solución de conflictos que contribuyan a una adecuada convivencia escolar.

7.3 Las Instituciones defensoriales de Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Puerto Rico y Venezuela, se han preocupado por la seguridad de los inmigrantes. La DH de Costa Rica, a través de su participación en la instancia intersectorial denominada «Foro de Población Migrante y Refugiada», promovió la elaboración de la actual Ley de Migración y Extranjería. Asimismo, junto con ACNUR y la OIM ha trabajado en la elaboración de una propuesta de Política Migratoria Integral. La DP de Ecuador realiza acciones para la protección de los derechos de sus connacionales migrantes. Así, esta DP coordina y complementa acciones determinadas con el Servicio Exterior ecuatoriano y con la Secretaría Nacional del Migrante.

De otro lado, la CNDH de México promueve una serie de acciones dirigidas a la protección de los derechos de las personas migrantes; al respecto, destaca la publicación del *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes*,

elaborado entre el 2008 y en el 2009, en el cual se recabaron 238 testimonios de víctimas y testigos, manifestadas en estaciones migratorias, albergues y casas de migrantes, por donde transitan o suelen concentrarse personas de este grupo en situación de vulnerabilidad.

Por su parte, la DP de Panamá suscribió un acuerdo con el Ministerio de Salud, con el propósito de proteger los Derechos Humanos de las mujeres migrantes en los centros bajo su responsabilidad, con el convenio se procura también luchar contra el tráfico de personas. De igual forma, por solicitud del Consulado de República Dominicana, en Puerto Rico la OPC intervino en actuaciones de la Policía que implicaban acciones injustificadas contra personas que por su apariencia física parecían inmigrantes indocumentados. La OPC solicitó a la Policía que establezca una política institucional relacionada a las intervenciones con extranjeros en la Isla, conforme a las leyes federales vigentes.

En Venezuela, la DP trabaja con el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia en la formación de sus funcionarios, con especial énfasis en la defensa y protección de los Derechos Humanos de la población migrante. De igual forma, las defensorías delegadas estatales venezolanas, establecidas en los estados fronterizos, han brindando la debida orientación y asistencia a los solicitantes de refugio o asilo. En ese orden de cosas, la DP, ACNUR y Caritas de Venezuela, realizaron acciones conjuntas para velar por la aplicación de los principios fundamentales en materia de refugio y asilo. Por otra parte, la DP propuso a la Asamblea Nacional, reducir las sanciones contra migrantes y reformar la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada.

Las Defensorías de Colombia, México, Panamá y Perú trabajaron en torno a la situación de los grupos étnicos minoritarios y su protección. Las instituciones defensoriales mencionadas han insistido en la ratificación, aplicación, promoción y difusión del Convenio N° 169 de la OIT y los derechos de los pueblos indígenas; en especial en el derecho a la tierra y la obligación de consulta y acuerdo previo para el desarrollo de las actividades de hidrocarburos. La DP de Colombia ha enfocado su trabajo en la protección de los pueblos indígenas, las comunidades negras y afrodescendientes y las personas en situación de discapacidad. A través de la Coordinación de Atención para el Desplazamiento Forzado y la Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas, se encuentra realizando actividades de promoción, divulgación y seguimiento a las órdenes de la Corte Constitucional.

La CNDH de México, durante el período 2005-2009, emitió las Recomendaciones 08/2005, 47/2009 y 48/2009, relacionadas con el tema de seguridad pública y grupos étnicos minoritarios, al haber acreditado la violación a los derechos fundamentales a la legalidad, seguridad jurídica, procuración de justicia, integridad, seguridad personal y trato digno. Se resalta que la población de extracción indígena en las cárceles de México asciende a un total de 8,438 personas, de las cuales 7,628 son del fuero común, y 810 del fuero federal.

La DP de Panamá suscribió un convenio de cooperación con la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas (COONAPIP), a fin de establecer estrategias para la ratificación por parte del Estado del Convenio 169 de la OIT.

Por su parte, la DP de Perú diseñó el Sistema Defensorial de Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Marco de Actividades Hidrocarburíferas, a fin de que se apliquen los procesos de consulta a estos pueblos con un enfoque de derechos e interculturalidad. Asimismo, la DP de Perú tiene un Programa de Pueblos Indígenas, cuyo ámbito de acción es la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas de todo el país y desde el cual se vigila las obligaciones del

Estado en cuanto a: el derecho a consulta de los pueblos indígenas; el derecho a la educación intercultural bilingüe; los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.

De igual forma, la DP de Perú elaboró el Documento Defensorial «El Reconocimiento Estatal de las Rondas Campesinas, Normas y Jurisprudencia», documento que se elaboró a fin de contribuir a la protección del derecho a la vida en el área rural y la necesidad de delimitar funciones y competencias entre todos los actores involucrados. Igualmente, la DP de Perú intervino en el conflicto suscitado entre el Gobierno y los Pueblos Indígenas y publicó el Documento Defensorial N° 10 «Actuaciones Defensoriales en el marco del Conflicto de Bagua». En ese contexto, la Institución peruana presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra el Decreto Legislativo N° 1064 que afectaba el derecho a la propiedad sobre las tierras de los pueblos indígenas.

7.4 Los miembros de la FIO de Honduras, México, Panamá y Venezuela han prestado atención a la situación de los grupos sexo-género diversos. En Honduras, el CONADEH ha registrado que la mayoría de denuncias, realizadas por personas de preferencias sexuales diferentes, se deben a malos tratos físicos por parte de las fuerzas de seguridad, detenciones ilegales y discriminación, lo que equivale a un 60% del total de quejas interpuestas por este colectivo. Por su parte, la CNDH de México elaboró el *Informe Especial sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos Cometidos por Homofobia*, para el cual se analizaron 696 expedientes de presuntos casos de agravio a miembros de la población lésbica, gay, bisexual, travesti, transgénero y transexual (LGBTTT). La información obtenida y valorada permitió observar que en México existe un problema de discriminación importante en agravio de este colectivo.

La DP de Panamá recibió denuncias de grupos transexuales por la violencia social a la que se enfrentan en las calles, violencia que en algunos casos se produce desde la actuación policial. La DP de Panamá señala que ha recibido denuncias que señalan que incluso se ha utilizado la fuerza en operativos de salud.

Al respecto, en Venezuela la DP firmó un convenio de cooperación con Centro Nacional de Educación Sexual de Cuba (CENESEX). Este convenio contribuyó a establecer una estrategia de formación y divulgación de los Derechos Humanos de este grupo poblacional. De igual manera, la DP ha establecido diferentes alianzas con los grupos sexo-género-diversos y ha realizado talleres formativos en derechos de la población sexo-género-diversa, destinados a funcionarios encargados de la seguridad. Además, la Institución venezolana realizó el *Seminario internacional sexualidades, diversidad sexual y derechos humanos* con el objeto de impulsar la formación en Derechos Humanos de las personas sexo-género-diversas.

IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS

En la consecución de los objetivos fijados en el artículo 7 de su Estatuto, a la vista de las numerosas y meritorias aportaciones de los organismos nacionales que la componen y teniendo en cuenta la experiencia y sugerencia de los mismos, la Federación Iberoamericana de Ombudsmán recomienda, en materia de seguridad ciudadana, a los Estados iberoamericanos y a los Poderes que los conforman, en aquellos casos que no hayan adoptado medidas equivalentes:

POLÍTICAS PÚBLICAS Y APOYO A LAS DEFENSORÍAS

1. Ratificar los tratados internacionales sobre derechos humanos, de ámbito universal y regional, evitando reservas o declaraciones inconsecuentes con sus respectivas finalidades, y en especial los directamente relacionados con la seguridad ciudadana, entre ellos: la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes y su Protocolo Facultativo; la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud; la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad; el Estatuto de la Corte Penal Internacional; el Convenio sobre el trabajo forzoso; el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso; el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena; el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional; y la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

2. Tener en cuenta, en el desarrollo de sus normas jurídicas y de sus políticas públicas, además de los tratados citados en la Recomendación anterior, los siguientes documentos internacionales: las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad); los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones; los Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer

cumplir la Ley; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio); las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder; los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura; los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias; la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos; los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos; el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. En el caso de los países de América, considerar los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas, el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en especial las recomendaciones a los Estados que constan en dicho Informe, así como la fuerza vinculante de la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3. Cumplir con las obligaciones derivadas de los tratados internacionales ratificados que guarden relación con la seguridad ciudadana, desde un enfoque de derechos humanos, y en especial con el envío de los informes requeridos por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Generar, de manera consensuada, indicadores de seguridad ciudadana que permitan medir el grado de cumplimiento de las recomendaciones de los organismos internacionales competentes en la materia. Conformar grupos de trabajo que realicen seguimiento a los indicadores generados, evalúen los avances conseguidos y propongan mecanismos de implementación de dichas recomendaciones, todo ello con la participación de la sociedad civil en general y de las organizaciones representativas de las víctimas en particular. En un plazo razonable, adecuar el ordenamiento interno o su interpretación a las normas internacionales y establecer mecanismos para su plena aplicación y efectividad en el país, involucrando en esta tarea a la sociedad civil en general y a las organizaciones representativas de las víctimas en particular.

4. Promover, con el apoyo de los organismos pertinentes, incluyendo a la sociedad civil, estudios, censos, encuestas de victimización, estadísticas e indicadores desagregados por sexo, edad y grupos poblacionales, o en su caso mejorar los sistemas de información existentes, para profundizar en el conocimiento de la situación de la seguridad ciudadana en el país, con la finalidad primordial de favorecer la toma de decisiones y la formulación y seguimiento de políticas públicas en la materia. Garantizar el acceso público (incluyendo la creación y actualización de páginas web y otras formas de comunicación que permitan una amplia y fácil recepción) a la información esencial disponible, para facilitar y promover la participación, el debate y el control públicos en materia de seguridad ciudadana, de forma tal que la ciudadanía conozca de manera transparente y objetiva la situación de esta problemática en el país.

5. Incorporar una definición legal de seguridad ciudadana que abarque sus diferentes causas y contenidos, teniendo a la vista los documentos elaborados sobre la materia por los organismos internacionales. Realizar, teniendo a la vista

los trabajos realizados por el organismo miembro de la FIO que corresponda y de la sociedad civil, un diagnóstico de la conformidad de la normativa sobre seguridad ciudadana con los derechos humanos o de su enfoque de derechos humanos, con miras a identificar y modificar con urgencia las disposiciones vulneradoras de los mismos o discriminatorias, por acción o por omisión. Actualizar y completar la normativa sobre seguridad ciudadana desde el punto de vista de la igualdad efectiva en el disfrute de los derechos humanos, con vocación de permanencia y transversalidad y que resulte coherente con el resto del ordenamiento jurídico del país.

6. Elaborar, al amparo de la normativa vigente, un plan nacional de acción, preferentemente con un amplio horizonte temporal, para garantizar y promover políticas de seguridad ciudadana respetuosas de los derechos humanos y con un enfoque adecuado a los mismos, con perspectiva transversal y de género, prestando especial atención a los grupos más desfavorecidos, así como programas y medidas para superar la desprotección de las víctimas, comprometiendo a todos los poderes públicos en su cumplimiento. En su redacción, contar con adecuada asistencia técnica y con la participación de todos los sectores públicos y privados implicados, incluyendo al organismo miembro de la FIO que corresponda, a las organizaciones no gubernamentales de defensa de los Derechos Humanos y a las organizaciones representativas de las víctimas, teniendo a la vista, en América, los Principios para una política pública de seguridad, aprobados por los miembros de la Organización de Estados Americanos.

7. En la elaboración del plan mencionado en la Recomendación anterior, considerar especialmente los documentos citados en las Recomendaciones 1 y 2 de este Informe, a la vista del principio de aplicación de la norma más favorable a los derechos de las personas. En la redacción del plan nacional, evaluar la implantación o en su caso adecuación de un sistema nacional de seguridad ciudadana, con reglas claras de funcionamiento, así como de las competencias y responsabilidades de los organismos que lo integren. En todo caso, designar organismos gubernamentales, incluyendo el ámbito local, para la aplicación de medidas de seguridad ciudadana y para su seguimiento. Dotar a estos organismos de suficiente presupuesto y competencias para realizar, coordinar y facilitar las medidas necesarias para la aplicación de la política pública de seguridad ciudadana. Cuidar especialmente por la coordinación entre los niveles nacional, regional y local. En la creación de estos organismos y en el desarrollo de su accionar, tener en cuenta las actuaciones del miembro de la FIO que corresponda, de la sociedad civil y de sus organizaciones.

8. De manera paralela al plan mencionado en la Recomendación 6, diseñar e implementar políticas integrales de seguridad ciudadana, cuidando que impregnen transversalmente las demás normas, planes y programas de los poderes públicos, incluyendo el ámbito local, acentuando la prevención sobre la represión y la integración social de los colectivos desfavorecidos.

9. Garantizar recursos financieros suficientes, dotados de estabilidad en los presupuestos generales del Estado, para la aplicación y el desarrollo de las normas y planes mencionados en las Recomendaciones 5 y 6, con énfasis en la prevención de las causas de la inseguridad, la dotación de medios policiales y judiciales, la atención a las víctimas y la mejora de las infraestructuras carcelarias.

10. Incentivar la participación de la sociedad civil y especialmente a los grupos directamente afectados en la elaboración de políticas públicas y de normas que se refieran a la seguridad ciudadana y en la evaluación de su cumplimiento. Coordinar y unificar el trabajo de la sociedad civil, especialmente en el ámbito local, y de las instituciones públicas, para trabajar conjuntamente por la seguridad ciudadana y el combate a la delincuencia.

11. Apoyar, de conformidad con la Observación General núm. 10, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, los esfuerzos del organismo miembro de la FIO en el país respectivo para garantizar los derechos de las personas en materia de seguridad ciudadana, adoptando las recomendaciones que formule en la materia y reforzando sus medios materiales y personales.

12. Promover acciones de cooperación internacional, que incluyan el intercambio de conocimientos, experiencias, programas de formación y buenas prácticas sobre seguridad ciudadana entre los países iberoamericanos, con especial énfasis en aquellos basados en evidencias científicas que demuestren su efectividad en la reducción de la violencia y el delito.

OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLICIALES

13. Separar las funciones de las Fuerzas Armadas¹ y de la Policía. En caso de que las Fuerzas Armadas ostenten competencias en materia de seguridad ciudadana, limitarlas a supuestos excepcionales y para períodos determinados, en ningún caso con carácter indefinido.

14. Garantizar la coordinación y la cohesión del sistema (incluyendo instituciones, normas, políticas y procedimientos) de seguridad ciudadana, para preservar la eficiencia en la gestión y la equidad territorial. Asegurar que las fuerzas de seguridad del Estado dispongan de medios personales y materiales suficientes para realizar adecuadamente sus funciones de prevención, disuasión y represión de la violencia y los delitos. Hacer accesible la protección y servicio de la Policía a todos los sectores de la población y regiones del Estado, reorganizando en su caso, territorial y funcionalmente a la Policía.

15. Diseñar e implementar planes de modernización y profesionalización de la Policía, en todos sus ámbitos territoriales de actuación. Establecer capacitaciones adecuadas, periódicas y de calidad, dirigidas a los miembros de las fuerzas de seguridad. Formar a los miembros de las fuerzas de seguridad en derechos humanos, con especial atención a los derechos de las víctimas y adecuar las políticas, doctrinas y procedimientos de actuación de dichas fuerzas a los derechos humanos. Instruir a los cuerpos de seguridad en sus competencias y en los límites en las intervenciones que realizan. Promover una actuación policial cercana a la comunidad y creadora de un entorno favorable al ejercicio de los derechos de las personas.

¹ No se comprende bajo esta categoría a la Guardia Civil española.

16. Implantar una carrera profesional en la Policía, incluyendo un procedimiento público e imparcial de convocatoria y selección de su personal, tomando en consideración perfiles de competencias que incluyan la prevención y el acercamiento a la ciudadanía. Configurar un marco normativo transparente en la carrera policial que garantice los principios del debido proceso y no discriminación. Garantizar la no discriminación en la carrera policial a los grupos mencionados en la Recomendación 38 de este Informe. Vigilar el debido cumplimiento de los derechos laborales de los miembros de los cuerpos de seguridad del Estado y determinar con claridad su contenido, con las limitaciones a las libertades sindical y de huelga que resulten necesarias para asegurar la protección de la seguridad ciudadana de todos los habitantes. Establecer ratios suficientes entre efectivos policiales y población y cuidar por la justa remuneración, adecuada formación profesional y dignas condiciones de trabajo (incluyendo seguros y prestaciones) para los efectivos policiales y demás personal encargado del control de la seguridad ciudadana. Establecer y aplicar, tomando como referencia el ya citado Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas, códigos de ética profesional para los cuerpos de seguridad.

17. Incentivar la profesionalización y capacitación de los órganos de inteligencia policiales para prevenir la violencia, la comisión de delitos y el desarrollo del crimen organizado. Apoyar con medios suficientes el desarrollo de la investigación criminalística.

18. Establecer mecanismos de control interno y externo para la rendición de cuentas de las instituciones y personas con responsabilidad en materia de seguridad ciudadana. Contar con procedimientos que consagren la transparencia en el ejercicio de la función pública en este ámbito. Prever mediante ley y aplicar, con observancia del debido proceso, sanciones rápidas y eficaces a los responsables de la seguridad ciudadana, en los casos de vulneración, por acción u omisión, de las obligaciones legalmente impuestas.

19. Reglamentar las competencias y medios de las empresas de seguridad privada y vigilar el desempeño de sus actividades y la adecuada utilización por su parte de las armas y del uso de la fuerza. Establecer normas claras de atribución de responsabilidad de los propietarios y administradores de estas empresas. Regular la contratación de trabajadores por parte de las empresas de seguridad privada, exigiendo licencias emitidas por la autoridad estatal competente. Establecer una autoridad estatal competente para autorizar, vigilar y analizar la aptitud física y psicológica y la capacitación de los vigilantes de seguridad privada.

20. Disponer y vigilar el cumplimiento de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. Instruir a los miembros de los cuerpos de seguridad en técnicas no violentas para enfrentar el delito y la violencia. Dotar a las fuerzas de seguridad de armamentos de intervención y coacción no letales, de utilización prioritaria en sus actuaciones. Establecer mediante ley los principios de necesidad, progresividad y racionalidad en el uso de la fuerza y las armas de fuego por parte de las fuerzas de seguridad.

21. Establecer las medidas normativas y administrativas necesarias para prevenir y sancionar los actos de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes

cometidos por las fuerzas de seguridad, teniendo a la vista, en América, la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura y la jurisprudencia en la materia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Vigilar adecuadamente la aplicación del tipo penal de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Garantizar una investigación imparcial en las denuncias de estos delitos. Establecer la obligación de realizar una investigación de oficio ante sospechas de hechos que constituyan tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes.

22. Investigar y sancionar las detenciones ilegales o arbitrarias realizadas por las fuerzas de seguridad del Estado. Garantizar un trato digno a las personas que se encuentren privadas de la libertad y bajo custodia de las autoridades del Estado, cumpliendo al respecto con las recomendaciones pertinentes del *V Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen: Sistema Penitenciario*.

PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

23. Dentro o paralelamente al plan mencionado en la Recomendación 6, diseñar y aplicar planes, programas y políticas, destinados a prevenir y afrontar las causas del incremento de conductas violentas en la sociedad. En especial, trabajar en los entornos sociales que reproducen conductas que puedan conducir a la aparición de delitos o al aumento de la criminalidad. Implementar políticas de salud, educación y vivienda, a fin de prevenir la violencia social, teniendo a la vista las Recomendaciones contenidas en los *IV y VI Informes sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen*, respectivamente sobre *Educación y Protección de la Salud*.

24. Incentivar y apoyar los mecanismos y espacios necesarios para la participación de la sociedad civil en el diseño e intervención en actividades de prevención social y comunitaria de la violencia y el delito. Apoyar la instalación y funcionamiento de observatorios de seguridad ciudadana que ayuden a definir, implantar y evaluar normas y políticas de seguridad ciudadana, poniendo el acento en la prevención.

25. Prohibir, investigar y sancionar el uso de la fuerza y los actos de ajusticiamiento privados. Investigar y castigar especialmente la existencia de cualquier organización que tenga por objetivo la comisión de actos de violencia privados. Prohibir, salvo en casos excepcionales y justificados de manera individualizada, la tenencia y depósito de armas en manos de particulares, estableciendo sanciones eficaces en caso de incumplimiento de esta prohibición. Vigilar la producción, el comercio, el traslado y la exportación e importación de armas.

26. Apoyar a los gobiernos locales y municipales en la gestión de la seguridad ciudadana y en la lucha contra la delincuencia en sus circunscripciones territoriales.

27. Educar, en los centros de enseñanza, en la solución pacífica de conflictos y establecer programas destinados a la prevención y erradicación de la violencia entre niños, jóvenes y adolescentes, teniendo a la vista las Recomendaciones pertinentes del *III Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de*

Ombudsman: Niñez y Adolescencia. Reforzar en el sistema educativo la educación en derechos humanos, el respeto por la dignidad humana, la no violencia y la solución pacífica de conflictos, velando para que estos principios y derechos sean cumplidos en el sistema educativo sin discriminación. Cumplir y dar seguimiento a las recomendaciones del *VI Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: Educación*, y en especial con las recomendaciones 15 a 21, relativas a los objetivos y contenidos de la educación.

28. Cumplir y dar seguimiento a las recomendaciones del *V Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: Sistema Penitenciario*, y en especial con las recomendaciones 10 a 19, relativas a los establecimientos penitenciarios y a la reinserción social.

ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

29. Adoptar mediante ley una definición amplia de víctimas de delitos y hechos violentos, que incluya tanto a la víctima directa como a sus familiares, allegados u otras personas que hayan socorrido a la víctima directa.

30. Establecer las normas y procedimientos necesarios para asegurar la adecuada y rápida atención a las víctimas de actos de violencia e inseguridad ciudadana, teniendo a la vista la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder de las Naciones Unidas.

31. Establecer mecanismos encaminados a restablecer y reparar económicamente los derechos de las víctimas de delitos o hechos violentos. En los casos de responsabilidad estatal, por incumplimiento de sus obligaciones positivas o negativas de protección y garantía de los derechos humanos, otorgar una reparación integral a las víctimas, teniendo a la vista, en América, la jurisprudencia al respecto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Difundir información de los servicios de atención a las víctimas, de sus derechos y de los mecanismos de presentación y recepción de denuncias.

32. Adoptar medidas normativas y materiales para eliminar toda forma de discriminación en la atención a las víctimas. Establecer medidas de acción positiva a favor de los grupos en especial situación de vulnerabilidad ante la violencia, para garantizar sus derechos y la atención oportuna, teniendo a la vista las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

33. Crear protocolos de actuación comunes para todas las instituciones relacionadas con la atención a víctimas de la violencia, para garantizar una oportuna y adecuada actuación e impedir la *revictimización*. Contar con la infraestructura necesaria para la atención de las víctimas y con medios materiales y personal cualificado para evitar la *revictimización*.

34. Establecer normas y mecanismos adecuados para el seguimiento y evaluación de los centros públicos de atención a víctimas de violencia, en especial de violencia sexual y familiar. Dotar a tales centros de una regulación legal que garantice

la seguridad de los internos y que resulte conforme con los derechos de las víctimas. Garantizar una atención médica eficaz y de acceso gratuito a las víctimas de violencia en los centros públicos. Prever y aplicar sanciones para los casos de violación de derechos o incumplimiento de obligaciones legales en los centros públicos.

35. Capacitar adecuadamente al personal que se encargue de la organización, la prestación de servicios y la elaboración de documentos, programas y planes relacionados con las víctimas de la violencia, con pleno respeto al principio de no discriminación y especial énfasis en la asistencia individualizada y en el apoyo psicológico. Cuidar que todas las autoridades, instituciones y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y en especial los que prestan servicios a personas en situación de vulnerabilidad, estén instruidos en los derechos de las víctimas y den formación apropiada a su personal.

36. Permitir la participación de quienes hayan sido víctimas de violencia o delitos en todas las etapas administrativas y judiciales de los procedimientos que se sigan en su caso, a fin de que puedan aportar pruebas, formular sugerencias e impugnar decisiones, sin que la actividad del Estado y el cumplimiento de sus deberes queden supeditados a la voluntad y diligencia de tales víctimas.

TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA Y SITUACIONES VULNERABLES

37. Ratificar y aplicar los instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos y de la seguridad ciudadana de los grupos y personas en situación de vulnerabilidad, entre ellos: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos, relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo; y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

38. Dentro o paralelamente al plan referido en la Recomendación 6 de este Informe, establecer procedimientos, mecanismos, acciones positivas o estándares especiales de protección a favor de las personas en situación de vulnerabilidad frente a la inseguridad y la violencia, entre ellas: la niñez y la adolescencia; las mujeres; las personas con discapacidad; las personas que padecen VIH-SIDA; las personas en situación de pobreza; las personas privadas de libertad; los adultos mayores; los indígenas; las minorías nacionales y religiosas; la población afrodescendiente; los migrantes y la población sexo género diversa.

39. Capacitar a los miembros de la Policía para atender, de manera efectiva y conforme a sus necesidades particulares, a las personas que forman parte de grupos en situación de vulnerabilidad.

40. Cumplir y dar seguimiento a las recomendaciones del *I Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: Migraciones*, y en especial con las recomendaciones 24 a 32, relativas a la entrada, salida y expulsión

del territorio nacional. Establecer un sistema de protección social y garantizar el acceso a la justicia a todos los migrantes con independencia de su situación jurídica. Prevenir y castigar el tráfico, la trata de personas y el trabajo forzoso u otras prácticas análogas a la esclavitud. Establecer procedimientos y mecanismos de protección a las víctimas de trata y tráfico de personas. Coordinar medidas y actuaciones conjuntas con los Estados limítrofes, a fin de erradicar el tráfico y la trata de personas. Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que prestan asistencia a los migrantes y a sus familias, a fin de que puedan continuar y mejorar su labor de acompañamiento, acogida, alimentación, tratamiento médico y psicológico y asistencia legal. Garantizar a los migrantes el acceso a los centros de salud, en especial en los casos de violencia, violaciones, malos tratos y accidentes. Capacitar al personal de seguridad fronteriza en derechos humanos de los migrantes y seguridad ciudadana, para evitar violaciones a los derechos humanos en las fronteras.

41. Cumplir y dar seguimiento a las recomendaciones del *II Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: Derechos de la Mujer*, y en especial con las recomendaciones 22 a 26, relativas a la explotación sexual y la violencia de género. Incluir el enfoque de género en todas las normas jurídicas, políticas públicas e instituciones relacionadas con la seguridad ciudadana. Establecer normas para garantizar el cumplimiento de los derechos de la mujer y la prevención de la violencia doméstica, teniendo especialmente en cuenta sus derechos sexuales y el derecho a una vida libre de violencia.

42. Cumplir y dar seguimiento a las recomendaciones del *III Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: Niñez y Adolescencia*, y en especial con las recomendaciones 11 a 16, relativas a las situaciones de trata y maltrato de niñas, niños y adolescentes. Tener en cuenta el interés superior de la niñez y de la adolescencia al momento de diseñar y aplicar las normas y políticas sobre seguridad ciudadana. Tomar medidas contra la violencia familiar, los abusos y el descuido. Establecer un sistema de guarda de tipo familiar en los casos de internamiento de niños, niñas y adolescentes.

43. Cumplir y dar seguimiento a las recomendaciones del *VII Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: Discapacidad*, y en especial con la recomendación 45, relativa a las medidas normativas y materiales para evitar toda forma de discriminación y de violencia social y familiar contra las personas con discapacidad.

44. Adoptar programas de apoyo a la población sexo género diversa para la educación, promoción y protección de sus derechos humanos. Impulsar mecanismos que faciliten la formulación de denuncias de las personas sexo género diversas cuando hayan sufrido violencia en razón de su identidad sexual o de género.

GARANTÍAS

45. Promover la configuración de la seguridad ciudadana como un derecho o conjunto de derechos exigible por todos los habitantes, frente al Estado y los par-

ticulares, al menos con las técnicas legales propias de los derechos subjetivos, incluyéndose en todo caso su protección judicial.

46. Facilitar a los miembros de la Policía, el Ministerio público y los Tribunales de justicia, conforme a sus respectivas competencias, los medios necesarios para investigar y sancionar los ataques a la seguridad ciudadana, en especial frente a las omisiones o actuaciones insuficientes de los poderes públicos, y para proteger adecuadamente los derechos de las víctimas. Evaluar la posibilidad de establecer procedimientos conducidos y sentenciados por jueces de paz, para la investigación, juzgamiento y sanción rápida de ilícitos penales menores. En caso de decidirse la puesta en marcha de estos procedimientos, garantizar su cobertura en todo el territorio nacional y cuidar por la adecuada preparación de los jueces encargados de los mismos.

47. Garantizar jurídica y materialmente, con las medidas necesarias en caso de insuficiencia de medios para litigar, el combate contra la impunidad y especialmente el acceso no discriminatorio a los Tribunales de Justicia, como legitimados activos, interesados u otras figuras procesales, a las personas directa o indirectamente afectadas por la inseguridad, al organismo miembro de la FIO que corresponda (salvo que la legislación nacional lo impida) y a las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos en general y de los derechos de las víctimas en particular, en especial para la defensa de los derechos e intereses colectivos correspondientes. Facilitar a los investigadores privados el acceso a pruebas periciales públicas. Promover y garantizar la creación y las actividades de las organizaciones de la sociedad civil que contribuyan a reforzar la efectividad y exigibilidad de los derechos asociados a la seguridad ciudadana, especialmente en sus componentes colectivos.

48. Investigar y sancionar las manifestaciones de corrupción que afecten el funcionamiento del Poder Judicial y del Ministerio Público e interfieran en una adecuada administración de justicia y en la debida protección a las víctimas de la violencia y el delito.

49. Tener en cuenta, en la elaboración y aplicación de las normas y políticas de seguridad ciudadana, las normas del debido proceso y las garantías procesales, entre ellas el sistema acusatorio, la oralidad, publicidad, inmediación y contradicción. Respetar en esta materia los principios de presunción de inocencia, prohibición de tribunales especiales e independencia judicial. Reducir la aplicación de la prisión preventiva a los casos concretos en los que se encuentre justificada conforme a su función cautelar, siempre con respeto al principio de proporcionalidad y, en América, a la doctrina sobre la materia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

50. Establecer las medidas y los mecanismos legales, administrativos y operativos, para prevenir, sancionar e investigar los hechos de personas particulares que impliquen la privación de la libertad de otra persona o que constituyan una amenaza a esa libertad y a la seguridad personal.

51. Fomentar una mayor sensibilización y toma de conciencia en la sociedad acerca la interdependencia entre derechos humanos, seguridad ciudadana y no

violencia. Realizar acciones de sensibilización a la sociedad y campañas públicas de información sobre la seguridad ciudadana, los derechos humanos y la cultura de paz, y especialmente sobre las medidas a tomar en contra de la violencia. Fomentar una actitud de respeto en la sociedad hacia todas las personas y en especial hacia las que formen parte de grupos en especial situación de vulnerabilidad.

52. Apoyar la realización de campañas, cursos, publicaciones y seminarios sobre la no violencia y los derechos humanos para prevenir la violencia interpersonal y social. Cuidar de que los medios de comunicación social no exalten ni la violencia en la sociedad ni los actos de discriminación. Incentivar a los medios de comunicación a la difusión y promoción de los derechos humanos, el derecho a la seguridad ciudadana y la cultura de paz y no violencia.

53. Establecer medidas normativas, administrativas y materiales para garantizar el derecho a la intimidad personal, el honor y la propia imagen de las víctimas de los delitos. Adoptar normas para limitar los registros corporales por parte de las fuerzas de seguridad. Garantizar la inviolabilidad del domicilio y establecer taxativamente, mediante ley, los límites a este derecho. Determinar protocolos de actuación para los registros de bienes muebles de particulares, en especial de vehículos. Prohibir la intervención de las comunicaciones, salvo los casos expresamente autorizados mediante ley y con autorización judicial. Establecer la acción de *habeas data*, para garantizar a las víctimas de los delitos el derecho a la privacidad de sus datos personales, al acceso a los mismos que consten en bases de datos y a la modificación y eliminación de información errónea, teniendo a la vista las Directrices para la armonización de la protección de datos en la comunidad iberoamericana.

54. Garantizar el ejercicio de los derechos de libertad de asociación y reunión y, a fin de garantizar la seguridad jurídica, establecer, mediante ley, los límites e intervenciones legítimas a estos derechos. Establecer procedimientos y parámetros de actuación de las fuerzas de seguridad, a fin de garantizar el ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Capacitar a las fuerzas de seguridad para intervenir en manifestaciones violentas que atenten contra derechos de otros ciudadanos. Procurar que en esas intervenciones se utilicen medios alternativos y no violentos de solución de conflictos, con pleno respeto al principio de proporcionalidad.

COLABORADORES

José Aguer (jaguer@defensor.gov.ar) es Jefe del Área de Derechos Humanos y Administración de Justicia y **Horacio Esber** (hesber@defensor.gov.ar) es Director de Derechos Sociales, ambos en la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. Redactaron el apartado sobre Argentina del capítulo II.

Gerardo Alegría (gealegría@hotmail.com) es *Procurador Adjunto de Derechos Civiles de la Procuraduría de los Derechos Humanos de El Salvador*. Redactó los apartados sobre El Salvador de los capítulos II y III.

Francisco Xabier Bonilla Soria (Francisco.bonilla@defensordelpueblo.gov.ec) es Director de Cooperación y Relaciones Internacionales de la Defensoría del Pueblo de Ecuador. Redactó los apartados sobre Ecuador de los capítulos II y III.

Yoleth Emelina Calderón (ycalderon@conadeh.hn) es Adjunta Primera del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras. Redactó los apartados sobre Honduras de los capítulos II y III.

Paola Cano Revilla (paocanor@gmail.com) es colaboradora del Instituto Universitario de Ciencias Policiales de la Universidad de Alcalá. Editó las contribuciones del capítulo II y redactó la Síntesis del mismo.

María José Castello-Branco (mj.castello-branco@provedor-jus.pt) es Adjunta del Gabinete del *Provedor de Justiça* de Portugal. Redactó los apartados sobre Portugal de los capítulos II y III.

Iván Castillo (ivancastillo@pdh.org.gt) es Coordinador de Investigación en la Dirección de Estudio, Análisis e Investigación de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala. Redactó los apartados sobre Guatemala de los capítulos II y III.

Alejandra Celi Maldonado (alejandra.celi@uah.es) y **Carlos Trelles Steindl** (carlos.trelles@uah.es) son investigadores del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá. Editaron las contribuciones del capítulo III y redactaron la Síntesis del mismo.

Guillermo Escobar Roca (guillermo.escobar@uah.es) es Director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá. Diseñó la estructura y método del Informe y el plan de trabajo,

coordinó todas las contribuciones y redactó la Introducción y, con la colaboración de Alejandra Celi y del Comité Asesor del Informe, el capítulo IV.

Carmen Figueroa Navarro (carmen.figueroa@uah.es) es Profesora Titular de Derecho Penal de la Universidad de Alcalá. Redactó el apartado sobre España del capítulo II.

Claudia Gutiérrez Decormis (cgutierrez@defensoria.gob.bo) es Responsable de Propuestas Legislativas y Recursos de Revisión de Sentencias en la Asesoría Constitucional y Legislativa de la Defensoría del Pueblo de Bolivia. Redactó los apartados sobre Bolivia de los capítulos II y III.

Andrés Jiménez Rodríguez (andres.jimenez@defensordelpueblo.es) es Asesor Responsable del Área de Seguridad y Justicia del Defensor del Pueblo de España. Redactó el apartado sobre España del capítulo III.

Raquel Mitjans de Talavera (raqmitjans@hotmail.com) es Directora de Análisis e Informes de la Defensoría del Pueblo de Paraguay. Redactó los apartados sobre Paraguay de los capítulos II y III.

Luis Ortiz Monasterio (lortizm@cndh.org.mx) es Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Con la colaboración de Beatriz Eugenia Tamés Peña, Alonso Karim González Ramos, Marcos Montiel Razo, María Eugenia Lozano Martínez, Rosalba Soto Palma y Aleksí Asatashvili, redactó los apartados sobre México de los capítulos II y III.

María S. Rosado Rodríguez (mrosado@opc.gobierno.pr) es Asistente Paralegal de la Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico. Redactó los apartados sobre Puerto Rico de los capítulos II y III.

Solvanny Rodríguez Rudas (srodriguez@defensoria.gob.ve) es Directora de Análisis e Investigación en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Venezuela. Con la colaboración de Liliana Rivero, José Moreno, Víctor Hernández, Vivian Díaz, Juan Carlos Pacheco, Álvaro Cabrera, Johanna Monagreda, Manuel Ruiz y Alexandra Torres, redactó los apartados sobre Venezuela de los capítulos II y III.

Miguel Polo Rosero (mipolo@defensoria.org.co) es Defensor Delegado para el Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Colombia. Con la colaboración de Carlos Lozano, redactó los apartados sobre Colombia de los capítulos II y III.

Alex Michael Rueda Borrero (arueda@defensoria.gob.pe), **Denis Gabriel Román Seminario** (dromani@defensoria.gob.pe) y **Kioshy Alfredo Kuroki Távora** (kkuroki@defensoria.gob.pe) son Comisionados de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo del Perú. Redactaron los apartados sobre Perú de los capítulos II y III.

Ana Salado Osuna (salado@us.es) es Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Sevilla. Redactó el capítulo I.

Angélica Solera Steller (asolera@dhr.go.cr) es profesional de Defensa de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. Con la colaboración de **Álvaro Paniagua Núñez** (apaniagua@dhr.go.cr), Director de Protección Especial, redactó los apartados sobre Costa Rica de los capítulos II y III.

Victor Manuel Urroz Aguirre (planificación@pddh.gob.ni) es Director de Planificación, Ayuda, Control y Seguimiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Nicaragua. Con la colaboración de Armando Aragón y Yanina Turcios, Analistas de esa Dirección; Harold Urbina, Asistente del Procurador de Participación Ciudadana; y Teresa Sánchez, Analista de la Dirección Nacional de Defensa, redactó los apartados sobre Nicaragua de los capítulos II y III.

Carlos Alberto Vásquez Reyes (carlosalbertovasquez@gmail.com) es Secretario General de la Defensoría del Pueblo de Panamá. Redactó los apartados sobre Panamá de los capítulos II y III.

MIEMBROS DE LA FIO

NACIONALES

1. ARGENTINA

Defensor del Pueblo de la Nación Argentina

Anselmo Sella (E)

Suipacha 365 (C1008AAG)

Buenos Aires, Argentina

Tel.: (5411) 48191631 / 48191500 / 48191501

Fax: (5411) 48191637

E-mail: defensor@defensor.gov.ar

Web: www.defensor.gov.ar

2. BOLIVIA

Defensor del Pueblo

Rolando Villena

Calle Colombia 440, Lado lateral del Barrio San Pedro, entre General González y

Héroes del Acre

La Paz, Bolivia

Tel.: (591) (2) 2112600, 2113538

Fax: (591) (2) 211-3538

E-mail: delpueblo@defensor.gov.bo

Web: www.defensor.gob.bo/

3. COLOMBIA

Defensor del Pueblo de la República de Colombia

Volmar Antonio Pérez Ortiz

Calle 55, 10-32. Santa Fe de Bogotá, Colombia

Tel.: (571) 6915388

Fax: (571) 6915455

E-mail: defensor@defensoria.org.co

Web: www.defensoria.org.co

4. COSTA RICA

Defensora de los Habitantes de la República de Costa Rica

Ofelia Taitelbaum Yoselewich

Barrio México, calle 22, avenidas 7 y 11

San José, Costa Rica

Tel.: (506) 258-8585, 2482258

Fax: (506) 248-2371

E-mail: dhr@dhr.go.cr

Web: www.dhr.go.cr

5. ECUADOR

Defensor del Pueblo de la República de Ecuador

Fernando Gutiérrez

Av. de la Prensa 54-97 y Jorge Piedra

Quito, Ecuador

Tel. (5932) 23301112, exts. 305 y 302

Fax: (5932) 3301112, ext. 307

E-mail: defensor@defensordelpueblo.ec

Web: www.dpe.gob.ec

6. EL SALVADOR

Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos

Oscar Humberto Luna

5ª Calle Poniente y 9ª Avenida Norte. Edificio AMSA 535

San Salvador, El Salvador

Tel.: (503) 22220011, 22220826

Fax: (503) 22220655

E-mail: procurador@pddh.gob.sv

Web: www.pddh.gob.sv

7. ESPAÑA

Defensora del Pueblo de España

María Luisa Cava de Llano y Carrió (E)

Eduardo Dato 31

28010 Madrid, España

Tel.: (34) 914327900

Fax: (34) 913081158

E-mail: defensor@defensordelpueblo.es

Web: www.defensordelpueblo.es

8. GUATEMALA

Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala

Sergio Fernando Morales Alvarado

Avenida 12-72, Zona 1

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Tel.: (502) 24241708

Fax: (502) 22381714

E-mail: doramirez@pdh.org.gt

Web: www.pdh.org.gt

9. HONDURAS

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras

Ramón Custodio López

Colonia Florencia, Blvd. Suyapa, contiguo a Multidata

Tegucigalpa, Honduras

Tel.: (504) 2310204, 2320433

Fax: (504) 2310204

E-mail: custodiolopez@conadeh.hn

Web: www.conadeh.hn

10. MÉXICO

Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Raúl Plascencia Villanueva

Periférico Sur 3469, 5to. Piso. Col. San Jerónimo Lídice. Delegación Magdalena

Contreras. 10200 México DF, México

Tel.: (5255) 51350594, 51350600

Fax: (5255) 51350595

E-mail: correo@cndh.org.mx

Web: www.cndh.org.mx

11. NICARAGUA

Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua

Omar Cabezas Lacayo

Estación de Bomberos del Estadio Nacional, una cuadra abajo.

Managua, Nicaragua.

Tel.: (505) 2663257, 2660597

Fax: (505) 2667110

E-mail: pddh@procuraduria.gob.ni

Web: <http://www.procuraduriaddhh.gob.ni/>

12. PANAMÁ

Defensora del Pueblo de Panamá

Patria Portugal

Av. Nicanor de Obarrio (calle 50), Edificio Don Camilo, planta baja.

Ciudad de Panamá, Panamá

Tel.: (507) 5009815, 5009816

Fax: (507) 5009817

E-mail: defensor@defensoria.gob.pa

Web: www.defensoriadelpueblo.gob.pa

13. PARAGUAY

Defensor del Pueblo de la República del Paraguay

Manuel María Páez Monges

Ygatimí 705, esquina Juan E. O'Leary, Edificio Domingo Robledo

CC 1303 Asunción, Paraguay

Tel.: (595) 21452600

Fax: (595) 21452602

E-mail: defensor@defensoriadelpueblo.gov.py

Web: www.defensoriadelpueblo.gov.py

14. PERÚ

Defensora del Pueblo de Perú

Beatriz Merino Lucero

Jr. Ucayali 388

Lima 1, Perú

Tel.: (511) 4268033

Fax: (511) 4266657

E-mail: defensora@defensoria.gob.pe
 Web: www.defensoria.gob.pe

15. PORTUGAL

Provedor de Justiça

Alfredo José de Sousa

Rua do Pau de Bandeira 9

1249-088 Lisboa, Portugal

Tel.: (351) 213926630

Fax: (351) 213961243

E-mail: provedor@provedor-jus.pt

Web: www.provedor-jus.pt

16. PUERTO RICO

Procuradora del Ciudadano del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico

Iris Miriam Ruiz Class

Minillas, PO Box 41088

San Juan, Puerto Rico, 00940-1088

Tel.: (1787) 724 7373

Fax: (1787) 724 7386

E-Mail: ombudsmn@caribe.net

Web: www.ombudsmanpr.com

17. PRINCIPADO DE ANDORRA

Raonador del Ciutadà del Principado de Andorra

Pere Canturri Montanya

Prat de la Creu 8, 2n

Andorra La Vella (Principat d' Andorra)

Tel.: (376) 810585

Fax: (376) 825557

E-Mail: raonadordelciutada@andorra.ad

Web: www.raonadordelciutada.ad

18. VENEZUELA

Defensora del Pueblo

Gabriela Ramírez

Final Av. México, frente a Plaza Morelos.

Caracas, Venezuela

Tel.: (58212) 5053001

Fax : (58212) 5753007

E-mail: dinternacionales@defensoria.gob.ve

Web: www.defensoria.gob.ve

ARGENTINA (DEFENSORÍAS DEL PUEBLO PROVINCIALES)

1. BUENOS AIRES

Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

Alicia Beatriz Pierini

Venezuela 842

1095 Buenos Aires
Tel.: (5411) 43384900
Fax: (5411) 43387574
E-mail: defensoria@defensoria.org.ar
Web: www.defensoria.org.ar

2. CHUBUT

Defensor del Pueblo de la Provincia de Chubut

Ricardo Azparren
Mariano Moreno 345
9103 Rawson, Chubut
Tel.: (542965) 483659
FAX: (542965) 484848
E-mail: defpueblo@legischubut.gov.ar

3. CÓRDOBA

Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba

Mario Decara
Tucumán 25, Torre Oeste
5000 Córdoba
Tel.: (54351) 4342060
Fax: 4239816
E-mail: defensordelPueblo@cba.gov.ar
Web: <http://www.defensorcordoba.org.ar>

4. FORMOSA

Defensor del Pueblo de la Provincia de Formosa

José Leonardo Gialluca
Padre Patiño 831
3600 Formosa
Tel.: (543717) 436379
E-mail: depuefor@ranet.com.ar
Web: <http://www.defensoriaformosa.gov.ar>

5. JUJUY

Defensor del Pueblo de la Provincia de Jujuy

Victor Galarza
La Madrid 146, Departamento Manuel Belgrano
4600 San Salvador de Jujuy
Tel.: (54388) 4226795
Fax : (54388) 4237164
E-mail: defdelpueblo@arnet.com.ar
Web: <http://defensorjujuy.gov.ar>

6. RÍO NEGRO

Defensora del Pueblo de la Provincia de Río Negro

Ana Ida Piccinini
25 de mayo 565
8500 Viedma
Tel.: (542920) 422168

Fax: (542920) 422045
E-mail: defensoria@defensoriadelpueblo.gov.ar
Web: <http://www.defensoriarionegro.gov.ar>

7. SAN JUAN

Defensor del Pueblo de la Provincia de San Juan

Julio César Orihuela

Rivadavia 362, Este San Juan

5400 San Juan

Tel.: (54264) 4226163

Fax : (54254) 4211992

E-mail: defensoria.pueblo@interredes.com.ar

8. SAN LUIS

Defensor del Pueblo de la Provincia de San Luis

Palacio Legislativo. Hilario Ascassubi y Ruta N° 19

5700 San Luis

Tel.: (542652) 457392

Fax : (542652) 457393

E-mail: dpueblo@sanluis.gov.ar

9. SANTA FE

Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe

Edgardo José Bistoletti

Pasaje Álvarez 1516

2000 Rosario

Tel.: (54341) 4721108

Fax: (54341) 4721113

E-mail: defensorstafe@defensorsantafe.gov.ar

Web: www.defensorsantafe.gov.ar

10. SANTIAGO DEL ESTERO

Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero

Martín Díaz Achával

Pedro León Gallo N°. 152

Santiago del Estero, Capital

CP 4200

Tel.: (54385) 4225758

Fax: (54385) 4212030

E-mail: defensorsantiago@arnet.com.ar

Web: <http://defensorsgo.com.ar/>

11. TUCUMÁN

Defensor del Pueblo de la Provincia de Tucumán

Victor Hugo Cabral Cherniak

Balcarce 64

4000 San Miguel de Tucumán

Tel.: (54381) 4220860

E-mail: defensoria@tucuman.gov.ar

Web: <http://www.defensoriatucuman.gob.ar>

ESPAÑA (DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS)

1. ANDALUCÍA

Defensor del Pueblo Andaluz

José Chamizo de la Rubia

Reyes Católicos 21

41001 Sevilla

Tel.: (34) 954212121

Fax: (34) 954214497

E-mail: defensor@defensor-and.es

Web: www.defensor-and.es

2. ARAGÓN

Justicia de Aragón

Fernando García Vicente

Don Juan de Aragón 7

50001 Zaragoza

Tel.: (34) 976399354

Fax: (34) 976394632

E-mail: informacion@eljusticiadearagon.es

Web: www.eljusticiadearagon.com

3. CANARIAS

Diputado del Común de Canarias

Manuel Alcaide Alonso

O'Daly 28

38700 Santa Cruz de la Palma, Tenerife

Tel.: (34) 922416040

Fax: (34) 922415228

E-mail: diputadodelcomun@diputadodelcomun.com,

Web: www.diputadodelcomun.com

4. CASTILLA Y LEÓN

Procurador del Común de Castilla y León

Javier Amoedo Conde

Plaza de San Marcos 5

24001 León

Tel.: (34) 987270095

Fax: (34) 987270143

E-mail: pccyl@pccyl.es

Web: www.procuradordelcomun.org

5. CASTILLA - LA MANCHA

Defensor del Pueblo de Castilla - La Mancha

José Manuel Martínez Cenozo

Feria 7 y 9 (Casa Perona)

02005 Albacete

Tel.: (34) 967501000

Fax: (34) 967229465

E-mail: info@defensoraclm.com

Web: <http://www.defensorclm.com/>

6. CATALUÑA**Síndic de Greuges de Catalunya***Rafael Ribó i Massó*

Passeig de Lluís Companys 7

08003 Barcelona

Tel.: (34) 933018075

Fax: (34) 933013187

E-mail: sindic@sindic.org.catWeb: www.sindic.cat**7. COMUNIDAD VALENCIANA****Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana***José Cholbi Diego*

Pascual Blasco 1

03001 Alicante

Tel.: (34) 965937500

Fax: (34) 965937554

E-mail: sindic_greuges@gva.esWeb: www.sindicdegreuges.gva.es**8. GALICIA****Valedor do Pobo Galego***Benigno López González*

Pazo do Parlamento, Rúa do Hórreo 65

15700 Santiago de Compostela

Tel.: (34) 981569740

Fax: (34) 981572335

E-mail: valedor@valedordopobo.comWeb : www.valedordopobo.com**9. LA RIOJA****Defensora del Pueblo Riojano***María Bueyo Díez Jalón*

Gran Vía 7

26002 Logroño

Tel.: (34) 941275891

Fax: (34) 271592

E-mail: defensora@defensoradelarioja.comWeb: www.defensoradelarioja.com**10. NAVARRA****Defensor del Pueblo de Navarra***Francisco Javier Enériz Olaechea*

Parlamento Foral de Navarra, Emilio Arrieta 12

31002 Pamplona

Tel.: (34) 948203571

Fax: (34) 948203549

E-mail: info@defensornavarra.comWeb: www.defensora-navarra.com

11. PAÍS VASCO

Ararteko

Iñigo Lamarca Iturbe

Prado 9

01005 Vitoria

Tel.: (34) 945135118

Fax: (34) 945135102

E-mail: defensorpv@ararteko.net

Web: www.ararteko.net

12. PRINCIPADO DE ASTURIAS

Procuradora General

M^a Antonia Fernández Felgueroso

Plaza de Riego, nº 6 ·

33003 Oviedo

Tel. (34) 984080810

Fax: (34) 984186983

E-mail: procuradorgeneral@procuradorgeneral.es

Web: www.procuradorageneral.es

MÉXICO (COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS)

1. AGUASCALIENTES

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguas Calientes

Omar Williams López Ovalle

República de Perú 502, Fraccionamiento Santa Elena

20236 Aguascalientes

Tel.: (449) 1407870

Fax: (449) 9713374

Web: www.dhags.org

2. BAJA CALIFORNIA NORTE

Procurador de Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California

Heriberto García García

Paseo Centenario 10310, Edificio Cazar, 7º

22310 Zona Río, Tijuana

Tel.: (664) 9732373

Fax: (664) 9732373, ext. 103

E-mail: tijuana@pdhbc.org

Web: <http://www.pdhbc.org/>

3. BAJA CALIFORNIA SUR

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur

Miguel Ángel Ramos Serrano

Bldv. Constituyentes de 1975, e/Calle Cabrilla y Tiburón, Fracc. Fidepaz

23090 La Paz, Baja California Sur

Tel.: 01 800 690 83 00

Fax: 612 12 3 17 41

E-mail: cedhbcs2003@yahoo.com.mx

Web: www.cedhbcs.mx/

4. CAMPECHE

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche

Ana Patricia Lara Guerrero

Prolongación 59, 6, entre Av. Ruiz Cortines y 16 de Septiembre, Col. Centro
24000 Campeche.

Tel.: (981) 8114571

Fax: (981) 8160897

E-mail: cdhc@hotmail.com

Web: <http://www.cdhecamp.org>

5. CHIAPAS

Presidente del Consejo Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas

Lorenzo López Méndez

Boulevard Comitán 143, Col. Moctezuma
29030 Tuxtla

Tel.: (961) 602-89-80

E-mail: cdh@cdh-chiapas.org.mx

Web: <http://www.cdh-chiapas.org.mx>

6. CHIHUAHUA

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua

José Luis Armendáriz González

Av. Zarco 2427 Col. Zarco

31000 Chihuahua

Tel.: (614) 201-29-90

E-mail: cedhch@prodigy.net.mx

Web: <http://www.cedhchihuahua.org.mx>

7. COAHUILA

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Coahuila

Miguel Arizpe Jiménez

Blvd. Venustiano Carranza 1623, Col. República Poniente
25265 Saltillo

Tel.: (844) 4162110

Fax: (844) 4162050

E-mail: presidencia@cdhec.org.mx

Web: <http://www.cdhec.org.mx>

8. COLIMA

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima

Roberto Chapula de la Mora

Degollado 79, Col. Centro

28000 Colima

Tel.: (312) 3147795

Fax: (312) 3147186

E-mail: codehucol@prodigy.net.mx

Web: <http://www.cdhcolima.org.mx>

9. DISTRITO FEDERAL

Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Luis Armando González Placencia

Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla, del Álvaro Obregón,
01040 México D.F.

Tel.: 52295600

Fax: 55782578

E-mail: cdhdf@cdhdf.org.mx

Web: <http://www.cdhdf.org.mx/>

10. DURANGO

Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango

Carlos García Carranza

Cerro Gordo 32, Fraccionamiento, Lomas del Parque

34100 Durango

Tel.: (618) 1301969

E-mail: comision@cedh-durango.org.mx

Web: <http://cedh-durango.org.mx>

11. ESTADO DE MÉXICO

Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México

Marco Antonio Morales Gómez

Av. Nicolás San Juan 113, Col. Ex rancho Cuauthemox

50010 Toluca

Tel.: (722) 2360560

Fax: (722) 2360560, ext. 326

E-mail: codhem@netspace.com.mx

Web: <http://www.codhem.org.mx>

12. GUERRERO

Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

Juan Alarcón Hernández

Av. Juárez, Esq. Iglesia, Col. Centro

39000 Chilpancingo

Tel.: (747) 4712190

E-mail: coddehum@prodigy.net.mx

Web: www.coddehumgro.org.mx

13. GUANAJUATO

Procurador de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato

Gustavo Rodríguez Junquera

Boulevard Mariano Escobedo 2601 Oriente, Col. León Moderno

37480 León

Tel.: (477) 770-08-45

E-mail: humanos@prodigy.net.mx

Web: <http://www.derechoshumanosgto.org.mx/>

14. HIDALGO**Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo***Raúl Arroyo González*

Av. Juárez Esq. Iglesias, Col. Centro

42000 Pachuca

Tel.: (771) 71817144

Fax : (771) 7181719

E-mail: astraffon59@terra.com.mxWeb: <http://www.cdhehgo.org.mx/>**15. JALISCO****Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco***Felipe de Jesús Álvarez Cibrián*

Pedro Moreno 1616, Col. Americana, entre Gral. San Martín y Marcella

44160 Guadalajara

Tel.: (333) 6691101

E-mail: cedhj@infosel.net.mxWeb: <http://www.cedhj.org.mx/>**16. MICHOACÁN****Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán***Victor Manuel Serrato Lozano*

15 de Octubre 74, Col. Lomas de Hidalgo

58240 Morelia

Tel.: (443) 1133500

E-mail: prensadhumanos@hotmail.comWeb: <http://www.cedhmichoacan.org.mx>**17. MORELOS****Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos***Lucero Benítez Villaseñor*

Calle Hermenegildo Galeana 39, Col. Acapantzingo.

62440, Cuernavaca, Morelos

Tel.: (777) 3221600

E-mail: presidencia@cedhmor.orgWeb: <http://www.cdhmorelos.org.mx>**18. NAYARIT****Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit***Guillermo Huicot Rivas Álvarez*

Av. Prisciliano Sánchez 8, Sur, esquina con Av. Allende, Col. Centro

63000 Tepic

Tel.: (311) 2125766

E-mail: cddh-nayarit@tepic.megared.net.mxWeb: www.cddh-nayarit.org**19. NUEVO LEÓN****Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Nuevo León***Minerva E. Martínez Garza*

Av. Dr. Morones Prieto 2110 Poniente, Edificio Manchester, Col. Loma Larga

64710 Monterrey.
Tel.: (81) 83458908
Fax: (81) 83449199
E-mail: cedhnl@prodigy.net.mx
Web: <http://www.cedhnl.org.mx/>

20. OAXACA

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca

Heriberto Antonio García

Calle de los Derechos Humanos 210, Col. América
68050 Oaxaca
Tel.: (951) 5135185
E-mail: cedhoax@prodigy.net.mx
Web: <http://www.cedhoax.org/>

21. PUEBLA

Presidenta de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla

Marcia Maritza Bullen Navarro

Av. 15 de Mayo 2929-A, Fracc. Las Hadas
72070 Puebla
Tel.: (222) 2485319
Fax: (222) 2485451
E-mail: cdh@puebla.megared.net.mx
Web: www.cdhpuebla.org.mx

22. QUERÉTARO

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro

Adolfo Ortega Osorio

Hidalgo 6, Col. Centro
76000 Querétaro
Tel.: (442) 2140837
E-mail: correo@cedhqro.org
Web: <http://www.cedhqro.org/>

23. QUINTANA ROO

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Quintana Roo

Enrique Mora Castillo

Av. Adolfo López Mateos 424, Esq. Nápoles, Col. Campestre
77030 Chetumal
Tel.: (983) 8327090
Fax: (983) 8328300
E-mail : cedhqroo@prodigy.net.mx
Web: <http://www.cdheqroo.org.mx/portal/portal/>

24. SAN LUIS POTOSÍ

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

José Ángel Morán Portales

Mariano Otero 685, Col. Tequisquiapan
78250 San Luis de Potosí
Tel.: (444) 8115115
Fax : (444) 8114710

E-mail: cedhslp@prodigy.net.mx
Web: <http://www.cedhslp.org.mx/>

25. SINALOA

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa

Juan José Ríos Estavillo

Ruperto L. Paliza No. 566 sur,
Colonia Miguel Alemán,
C.P. 80200, Culiacán, Sinaloa
Tel.: (667) 752-24-21
Fax: (667) 7146417
E-mail: sincedh@prodigy.net.mx
Web: www.cedhsinaloa.org.mx

26. SONORA

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora

Raúl Artúro Ramírez Ramírez

Boulevard Luis Encinas y Periférico, Poniente, Col. El Choyal
83130 Hermosillo
Tel.: (662) 2163884
Fax: (662) 2163032
E-mail: cedhson@rtn.uson.mx
Web: <http://www.cedhsonora.org.mx/portal/>

27. TABASCO

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco

Jesús Manuel Argaez de los Santos

Privada Las Palmas 101, Fracc. Oropesa Tabasco 2000
86030 Villahermosa
Tel.: (993) 3153467
Fax: (993) 3153545
E-mail: cedhtab@prodigy.net.mx
Web: www.cedhtabasco.org.mx

28. TAMAULIPAS

Presidente de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas

José Bruno Del Río Cruz

Río Guayalejo 223, Fracc. Zozaya, Esq. Zaragoza y Ocampo, Col. Centro
87070, Ciudad Victoria
Tel.: (834) 3124612
Fax: (834) 3157036
E-mail: codhet@prodigy.net.mx
Web: www.codhet.org.mx

29. TLAXCALA

Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala

Luz María Vázquez Ávila

Av. Arquitectos 27, Col. Loma Bonita
90090 Tlaxcala
Tel.: (246) 4629160

E-mail: cedhtlax@servired.com.mx
Web: <http://www.cedhtlax.org.mx/web/>

30. VERACRUZ

Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz

Luis Fernando Perera Escamilla
Carrillo Puerto 21, Zona Centro
91000 Xalapa.

Tel.: (228) 8122918

Fax: (228) 8121142

E-mail: verdh@cndh.org

Web: http://www.cedhveracruz.org/ws_new/index.php

31. YUCATÁN

Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán

Jorge Alfonso Victoria Maldonado
Calle 20 391-A, entre calles 31-D y 21-F, Col. Nueva Alemán
97146 Mérida

Tel.: (999) 9278596

E-mail: codhey@prodigy.net.mx

Web: <http://www.codhey.org/>

32. ZACATECAS

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas

Arnulfo Joel Correa Chacón
Av. Jesús Reyes Heróles 204, Interior 2, Col. Javier Barros Sierra
98090 Zacatecas

Tel.: (492) 9241437

Fax: (492) 9240369

E-mail: comentarios@cedhzac.org.mx

Web: www.cedhzac.org.mx

DEFENSORÍAS DEL PUEBLO MUNICIPALES

1. MONTEVIDEO

Defensor del Vecino de Montevideo

Fernando Rodríguez Herrera
Juan Carlos Gómez 1472
11000 Montevideo, Uruguay

Tel.: (5982) 9161616

E-mail: defensoria@defensordelvecino.gub.uy

Web: www.defensordelvecino.gub.uy

2. VICENTE LÓPEZ

Defensora del Pueblo de Vicente López

María Celeste Vouilloud
Pelliza 1401, 2º
1636 Olivos, Buenos Aires

Tel.: (5411) 47995119

E-mail: correo@defensorvlopez.gov.ar

Web: <http://www.defensorvlopez.gov.ar>