

Recepción: 11/05/2016

Aceptación: 08/07/2016

DOI: <http://dx.doi.org/10.22187/rfd201626>**Iracema Gálvez Puebla y María Carla de la Guardia Oriol**

La Política Criminal y sus campos de actuación. La experiencia cubana

Criminal Policy and its fields of action. The Cuban experience

A Política Criminal e seus campos de ação. A experiência cubana

Resumen: *Una temática que hoy día cobra importancia por los disímiles cambios que se experimentan en las estructuras del Derecho penal nuclear, es la reacción ante el fenómeno criminal y la manera en que esta se estructura y organiza por parte de los Estados. El diseño e implementación de una política criminal acorde con las condiciones políticas, económicas, sociales, históricas, culturales del Estado donde se desarrolle, constituyen premisas necesarias de análisis al abordar esta temática. La concepción que se tenga de la política criminal ya sea en un sentido amplio o estricto permite comprender su naturaleza y contenido totalizador e integral. Un análisis de los campos de acción hacia los que se perfila la política criminal, que transita desde la propia concepción de la norma sustantiva y procesal hasta la manera en que se ejecuta dicha disposición, con una mirada a la experiencia cubana será el punto de mira fundamental de la presente investigación.*

Palabras clave: *política criminal, control social, criminología, derecho penal, sistema de justicia penal*

Abstract: *A subject area that has become important nowadays, given the different changes taking place in the structure of core criminal law, is the reaction to the criminal phenomenon and how this is arranged and organized by States. The de-*

✉ Dra. Iracema Gálvez Puebla: Profesora Titular del Departamento de Ciencias Penales y Criminológicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba..

✉ iracema@lex.uh.cu

✉ Lic. María Carla de la Guardia Oriol: Profesora Instructora del Departamento de Ciencias Penales y Criminológicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba.

✉ mcarla@lex.uh.cu

sign and implementation of a criminal policy in line with the political, economic, social, historical and cultural conditions of the State where such policy is developed are necessary premises of the analysis to address this issue. The concept we have of criminal policy, in a broad or narrow sense, allows us to understand its nature and its encompassing and comprehensive contents. A discussion of the fields of action of those criminal policies is emerging, that goes from the very concept of substantive and procedural rule to how such provision is implemented, with a perspective on the Cuban experience is the key focus of this research.

Key words: *criminal policy, social control, criminology, criminal law, criminal justice system*

Resumo: *Um tema que, hoje, torna-se importante para mudanças diferentes experientes nas estruturas do direito penal nuclear, é a reação ao fenómeno criminal e a forma como esta está estruturada e organizada pelos Estados. A concepção e implementação de política criminal compatível com o estado político, económico, social, histórica, cultural onde se desenvolve, constituem premissas análises necessárias para resolver esta questão. O conceito que temos da política criminal em qualquer sentido amplo ou estreito pode entender sua natureza e conteúdo holística e abrangente. Uma análise dos domínios de acção ao qual a política criminal, que vai desde o conceito de norma substantiva e processual à forma como esta disposição é executado, com um olhar para a experiência cubana está se preparando para ser o centro das atenções crucial para esta investigação.*

Palavras-chave: *política criminal, controle social, criminologia, direito Penal, sistema de justiça criminal*

Introducción

El análisis de la política criminal es un tema abarcador que engloba diversas aristas del saber criminológico y del Derecho penal, por ello es necesario comprender sus fundamentos para así proyectar una visión más completa y clara de su finalidad e importancia.

A lo largo de la historia, desde que se concibe la organización del Estado y el consecuente desarrollo del Derecho penal, ha sido la reacción frente al fenómeno criminal y la estrategia a adoptar frente a la delincuencia, el punto esencial del debate y la polémica de los estudiosos de esta área del conocimiento.

Del análisis del término política que realiza la autora Hanna Arendt quien en rasgos esenciales expresa: “La política, se dice, es una necesidad ineludible para la vida humana, tanto individual como social. Puesto que el hombre no es autárquico, sino que depende en su existencia de otros, el cuidado de ésta debe concernir a todos, sin lo cual la convivencia sería imposible” (Arendt, 1997, 67). Agregamos que esta terminología a nuestro criterio, parte del entendimiento de que la política puede ser entendida además, como el estudio de toda esfera de actividad humana que tuviese, de cierta manera, una relación con el Estado.

Al ser el Estado el encargado de organizar, coordinar y disciplinar la vida en sociedad de manera que los conflictos y tensiones sociales se sobrelleven en los niveles de tolerancia, debe hacerse valer para alcanzar dicho objetivo, de mecanismos coercitivos y coactivos, entre ellos el *ius puniendi* o derecho de castigar. Este le permite, siempre de acuerdo al contexto social, el momento histórico en que tiene su origen y se desarrolla, establecer las políticas que considere más acertadas para reaccionar ante el fenómeno criminal.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la define como “arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados”. (Real academia española, 1992) Por la misma línea de pensamiento indica Bobbio:

(...) a la esfera de la política pertenecen actos tales como mandar (o prohibir) algunas cosas con efecto vinculante para todos los miembros de un determinado grupo social; ejercitar un dominio exclusivo

sobre un determinado territorio; legislar con normas válidas erga omnes; extraer y distribuir recursos de un sector a otro de la sociedad (...) (Bobbio, 1992, 800).

Para Borjas Jiménez la política “Hace referencia a la forma de gobierno del Estado y que está relacionada con la gestión, desde una determinada esfera de poder, de los asuntos públicos, se presenta a través de muy diversas manifestaciones atendiendo a la parcela de actividad objeto de su administración” (Borjas, 2003a, 21).

La política se refiere a la forma de gobernar, a la gestión que desempeña el Estado sobre determinada área objeto de su gobierno y con un objetivo específico. Si adecuamos dicho concepto al tema que nos ocupa, que no es más que el fenómeno criminal, podemos decir que la política o la gestión que desempeña el Estado sobre el fenómeno delictivo con el objetivo de prevenir y combatir a modo de reacción, dicho fenómeno de manera que sea posible la vida en sociedad, puede ser entendida como Política Criminal.

La Política Criminal no es el producto de una época determinada. En ese orden se coincide con Binder en que:

Sin duda la sociedad mercantilista, luego la industrial y ahora la sociedad organizada de masas ha dado improntas específicas a los modelos de Política Criminal, pero ella siempre ha existido como una forma de organización del poder penal. Es más, lo que se debe afirmar es que el poder penal sin Política Criminal no ha tenido existencia histórica, es una pura abstracción o una forma de análisis útil para enfrentarse a los dilemas de un caso pero totalmente artificial e inútil para el análisis Político-criminal (Binder, 2010, 218).

Constituye pues el objetivo fundamental del presente trabajo desentrañar las premisas tenidas en cuenta en la implementación de la política criminal en los diversos contextos que conforman un sistema de justicia penal con especial referencia a la realidad cubana.

Identificada la postura conceptual integradora que defendemos de la política criminal, así como los principales campos en los que se desarrolla, permite responder a la interrogante de cómo se han implementado los campos legislativo, policial, judicial y ejecutivo desde el punto de vista político criminal en los últimos años en Cuba y cuáles son los retos y perspectivas futuras.

Breve aproximación conceptual

Actualmente no existe consenso en su denominación, fundamentalmente por el uso de la terminología “criminal”, expresión que representa lo contrario que se persigue con los presupuestos de esa política del Estado. Se es conteste con Rodríguez Manzanera en la utilización del término Política criminológica, pues la política que se sigue es anti-criminal, si se tiene en cuenta que sus fundamentos y postulados tienen su base en los saberes criminológicos y están dirigidos a combatir y prevenir la criminalidad. (Rodríguez, 2014, 117). Sin embargo, aún y cuando se defiende esta postura, se empleará el término política criminal y criminológica indistintamente siempre respetando los criterios de los autores en cuanto al empleo del término.

Elaborar un concepto de política criminal implica tener en cuenta las diferentes relaciones que presenta ésta desde los estudios de Fran Von Lizst con otras ramas, disciplinas y ciencias, fundamentalmente con el Derecho penal y la Criminología, en cierta medida esto se ha debido a la diversidad de posturas en cuanto a esencia y contenido (Von Liszt, 1926, 3). Implica además en su diseño, para su implementación, la consideración del respeto a las garantías y derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales no deben ser vulnerados en virtud de la aplicación del *ius puniendi* estatal, en un Estado democrático de Derecho. (Roxin, 1972, 70)

El concepto que se dé sobre política criminal siempre va a estar determinado por su concepción y alcance. Existe en la doctrina quienes aluden a una política criminal en sentido estricto, restringiendo su ámbito de actuación y otros que la entienden en sentido amplio, elementos que hemos de tener en cuenta a la hora de conceptualizar.

Para Eduardo Novoa: la política criminal es el arte de conciliar la doctrina con los hechos y constituye el puente entre la teoría jurídica y la realidad social. (...) la adecuación de las normas jurídicas ideales a una realidad viva, con miras a una lucha eficiente contra el delito, constituye el papel de la política criminal (Apud Piedrabuena, 2014, 1).

Constituye este un concepto que contiene una naturaleza estricta de la política criminal, al circunscribirla a la correcta adecuación de las normas jurídicas con la realidad social, cuando el enfoque va más allá del análisis de la norma.

En la misma línea de pensamiento autores como Sergio Politoff, J. Pierre Matus y Marís Cecilia Ramírez arguyen “(...) así como hay políticas de salud pública, ambientales, de transporte, de educación, hay también políticas del Estado para mejorar la legislación penal y para elaborar criterios que deben tomarse en cuenta a la hora de tomar decisiones en el ámbito del Derecho Penal (...)” (Piedrabuena, 2014, 1). Asumen de manera acertada a la política criminal como una de las políticas que desarrolla el Estado, pero la ciñen al mejoramiento de la legislación penal, aunque sería válido entender por “criterios que deben tomarse en cuenta a la hora de tomar decisiones en el ámbito del Derecho Penal” a otros sectores del sistema de justicia penal, quedando aun restringido su ámbito de actuación al no contener este los componentes o agencias que actúan fuera del control social formal y que dentro del control social informal dirigen también su actuación hacia el combate de las conductas antisociales y/o delictivas.

Para definir a la política criminal es preciso delimitar su contenido y significado; sus contribuciones vienen marcadas en diferentes planos, el legislativo, el policial, el judicial, y el ejecutivo; sin embargo estas esferas todas forman parte del control social formal y presentan una relación directa con el Derecho penal; y debe pensarse y reflexionarse la política criminal desde otras perspectivas influenciando además en la esfera económica, política y social; políticas sociales que también influyen en la lucha contra el fenómeno delictivo. (Ávila, 2011, 24)

Se es conteste con la posición que ha adoptado Rodríguez Manzanera, al considerar que la política criminológica o también denominada política criminal, “debe ser ante todo una política social, una política de reformas sociales” (Manzanera, 2014, 116). Nótese que en esta definición se alude al ámbito social de la política criminal muchas veces desterrado en otros conceptos que la circunscriben solo al ámbito jurídico.

La nueva concepción que se plantea de política criminal se basa en la búsqueda de estrategias basadas en cambios sociales; mediante el desarrollo de planes que permitan desarrollo social.

Entender desde una concepción amplia a la política criminal o criminológica supone partir del análisis de la dinámica social desde una visión aún más totalizadora; y crearla a partir de su inserción en la política general del Estado; se debe perseguir justicia y desarrollo desde un enfoque preventivista que logre una correlación entre la Política criminológica con las necesidades políticas, sociales y económicas a nivel nacional; aunque sin dudas cuando no resulte la aplicación de las técnicas de prevención se utilizará la represión.

Existe una parte de la doctrina que se opone a la utilización de estas medidas que pueden ser tomadas fuera del campo penal, partiendo de que, la respuesta al fenómeno delictivo no estaría dentro del marco del control social formal; por tanto, integrarían estas estrategias parte de la política social; asumiendo un concepto restrictivo de política criminal; al respecto plantea Borja Jiménez:

Si atendemos a un concepto más amplio de la política criminal, como forma de la política general que se dedica al estudio del fenómeno criminal contemplado desde la problemática social que preocupa al poder público, entonces el contenido de la disciplina adquiere, de igual forma, una mayor extensión. Y en el fondo estamos contemplando la política criminal desde el marco de lo político: más el aspecto político que el aspecto criminal. Los juristas (también los penalistas), con carácter general, somos poco dados al examen de realidades distintas de las que nos marca el propio ordenamiento jurídico, y de ahí que la mayoría deseché este concepto amplio porque escapa de su manejabilidad. Es por ello que, para poder seguir utilizando categorías y métodos no muy diferentes de los que proporciona la Dogmática penal, se prefiere acudir al criterio estricto que circunscribe a la disciplina dentro de los férreos márgenes de la ley penal, sustantiva y adjetiva, y su repercusión en la prevención de delitos (Borja, 2003, 147).

Se asume el criterio de defender un concepto amplio de la política criminal, entendida como el conjunto de estrategias, mecanismos, técnicas que implementa el poder público político en diferentes aristas como la jurídica, la económica, social, educativa, con el objetivo de prevenir y enfrentar el fenómeno delictivo y a su vez lograr obstaculizar; controlar y mantener en límites tolerables, la tasa de delitos que se cometen en una sociedad determinada.

No se trata de asumir una postura que la entienda en sentido estricto o amplio, sino de comprender la política criminal por su propia naturaleza, el hecho de que existan autores que defiendan una posición restringida de esta, no es del todo descabellada, pues hacen referencia específicamente a la política penal, lo cual es solo un apéndice de la política criminal que despliega un Estado como parte de su programa de política social.

Política Social, Política Criminal y Política Penal

Resulta en ocasiones confusa la distinción entre la política social de un Estado, la política criminal y la penal, lo que no quiere decir que no guarden una estrecha relación.

Existen autores que consideran que la política criminal para ser entendida en su esencia, no debe ser particionada o subclasificada en política penal, administrativa, policial, sino que para evitar la desnaturalización de la Política Criminal debe ser entendida en cuanto a la expresión fáctica de la criminalidad en todas sus manifestaciones posibles. (Bolaños, 2005, 12)

La delimitación entre Política Social, Política Criminal y Política Penal, permite comprender la esencia de los diferentes componentes que conforman un todo, no se trata de modificar el concepto de política criminal sino de partir de su naturaleza u origen hasta su manifestación más concreta, ir de lo general a lo particular.

La *Política Social* de un Estado es la que se expresa como la preocupación política de la administración pública con los servicios sociales como la salud, educación y sistema de seguridad social para remediar problemas sociales concretos a perseguir.

Marshall describe la política social como “la política de los gobiernos con relación a la acción que tiene un directo impacto en el bienestar de los ciudadanos, proveyéndole de seguridad social, asistencia pública, vivienda, educación y tratamiento del crimen” (Marshall, 1967, 28).

La política general o social se concibe como la ciencia encargada de establecer las funciones y alcances de un Estado, en el ejercicio de su gobierno respecto de la aplicación de los programas y medios adecuados en la consecución de un fin determinado, dirigido a promover el bien público en cada una de las diversas áreas en las que se manifiestan. Así habrá tantas políticas como fines tenga el Estado, aunque en esencia la política general es la única que para lograr sus objetivos tiene que referirse a situaciones y campos específicos y diferentes. Por lo cual la política general se realiza a través de tres políticas fundamentales: Las políticas de desarrollo económico, la política de bienestar social y la política de seguridad integral (Lozano, 1998, 41).

La política de seguridad integral es de gran importancia ya que es el pilar de la política de desarrollo social y la política económica. Es evidente que sin seguridad es imposible el desarrollo adecuado de estas, debido a que se pone en peligro la supervivencia misma del Estado.

De las tres ramas fundamentales se pueden derivar las siguientes políticas: sanitaria, económica, educativa, laboral, criminal, las cuales se refieren a aspectos más específicos y con una finalidad propia.

La política social y los servicios sociales constituyen un campo íntimamente ligado al área de la política criminal, la cual se desprende de las políticas de seguridad en su sentido más estricto, no sólo desde un prisma axiológico, sino desde una perspectiva eminentemente práctica; constituyen éstos la materialización de la política social, y es en este sentido, que sus relaciones convergen por un lado, en criterios de deseabilidad acerca de cómo conseguir una sociedad más justa para todos; y en cómo la política social es un instrumento válido para evitar el surgimiento y desarrollo de la actividad delictiva, la marginación, la discriminación, la desorganización social, y la anomia, entre otros factores criminógenos.

La *Política Criminal* por su parte va a constituir un aspecto de la política general del Estado, destinado a un conjunto de estrategias que de manera planificada y teniendo como base la expresión fáctica de la criminalidad en todas sus manifestaciones posibles, así como las limitaciones propias del deber ser, expuestas en el marco normativo nacional e internacional de que se trate; se encuadrará en la totalidad del sistema de control social de un Estado dado para el enfrentamiento al fenómeno criminal; manifestándose en ambas de sus aristas, tanto del control social formal como el informal, a partir del diseño de estrategias socializadoras, preventivas y coactivas, interceptándose de esta manera no solo con los agentes del sistema de justicia penal sino con otras áreas de la política estatal, particularmente del sector social, dígase la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, teniendo incidencia tanto en la prevención primaria de la criminalidad como en el enfrentamiento proactivo a determinadas conductas con alto grado de peligrosidad social que son constitutivas de delito.

Por su parte la *Política Penal* va a ser ese sector de la política criminal que estará dirigido al ámbito del sistema de justicia penal específicamente a partir de los diversos agentes del control social formal que lo desarrollan. Al decir de Zaffaroni “La política penal no sería más que el aspecto más importante de la política criminal” (Zaffaroni, 1990, 150).

La política penal constituye el ámbito de acción del sistema de justicia penal desde sus primeros momentos con la conformación del ordenamiento jurídico penal, a partir de las pautas políticas que perseguirá el legislador al colocar una conducta o no como figura delictiva, y consecuentemente los mecanismos procesales por los cuales se desarrollará su juzgamiento. También comprenderá la

propia actividad desarrollada por los órganos policiales y judiciales, en el desempeño de su labor, teniendo como colofón la política a seguir a la hora de hacer efectiva esa sanción, en cuanto a la forma o manera de su cumplimiento y el tratamiento que en el orden penitenciario y post penitenciario recibirá ese individuo sujeto a un proceso penal en su sentido más amplio. La Política penal abarcará la política a seguir en torno al funcionamiento del orden penal en sus diferentes aristas tomando como base las características y necesidades del contexto en donde se aplica, así como los fundamentos que la legalidad le impone como barrera infranqueable a la arbitrariedad.

Es posible afirmar que de la política general social del Estado, se desprende un sector dirigido al enfrentamiento del fenómeno criminal, siendo este el ámbito de actuación de la política criminal, que abarcará todas las acciones que desde un ámbito primario y social, desde la base de la sociedad tienen incidencia tanto en la producción como prevención y enfrentamiento al delito así como aquellas que desde el ámbito institucional formal del Estado se implementan para enfrentar las manifestaciones delictivas de una manera coactiva, específicamente a esta segunda arista va a estar dirigida la Política penal, es decir, a aquellas acciones o criterios a tener en cuenta a la hora de aplicar los mecanismos formales de control social que inciden directamente en el ámbito de la justicia penal.

Partiendo de ese carácter integral con el que debe ser entendida la política criminal, es que constituye una premisa el análisis de la misma desde sus diferentes campos hacia los cuales se proyecta, valorado en la doctrina como fases o momentos en los que actúa y debe desarrollarse.

Los Momentos de la Política Criminal

La política criminal es preciso analizarla teniendo en cuenta sus diferentes aristas, de la misma manera que se ocupa de las distintas versiones del fenómeno criminal, debe entonces procurar atender los diversos momentos que lo conforman, los que se analizarán desde un punto de vista teórico y metodológico.

Autores como Bolaños González estima como etapas de la Política Criminal el “antes”, el “durante” y el “después” en relación a la comisión de un hecho delictivo como momentos hacia los cuales debe orientarse la política criminal. (Bolaños, 2005, 6)

Una política criminal o criminológica que atienda el “antes” del fenómeno criminal, sería aquella dirigida a poner en práctica políticas preventivas de naturaleza social, dígase toda la actividad desarrollada a través de las agen-

cias informales de control social como la escuela, la familia, la comunidad y demás, donde se potencie el acceso a la información, programas de empleo, de integración comunitaria, de seguridad social, dirigida fundamentalmente a desarrollar un trabajo proactivo *ex ante* de la comisión de delitos.

En este aspecto han sido muy puntuales los aportes realizados por Roxin cuando señala que:

(...) una política criminal orientada a la prevención implica que la tarea del Estado consiste en mejorar las relaciones sociales, esto es, la libertad, la seguridad y bienestar de sus ciudadanos y la mejor forma posible de conseguirlo es orientando la finalidad de la pena a evitar comportamientos delictivos mediante la incidencia del delincuente y en la conciencia jurídica de la comunidad (Roxin, 2000, 24).

La mejor política criminal sería una política social con fines preventivos directos.

En esta etapa se encuentra la propia disposición normativa de aquellas conductas que deben ser susceptibles de pena, así como, la consecuente modelación de todo el aparato ejecutivo de dicha disposición normativa, dígame en otras palabras, la modelación de un Derecho tanto sustantivo como adjetivo y su consecuente instrumentación a partir del diseño de las instituciones que hacen posible su realización.

Una política criminal dirigida al “durante” es aquella que se desarrolla al ponerse en marcha el aparato de justicia penal una vez cometido el hecho delictivo, es decir, que abarcará todo lo concerniente a las diligencias procesales que se llevarán a cabo de cara a la investigación del hecho criminal, qué métodos de investigación emplear, los momentos y condiciones de la detención, el acceso a la defensa técnica, la aplicación de criterios de oportunidad, las propias vías alternativas de solución de conflictos y lógicamente las prácticas y diligencias concretas de la agencia judicial. Implica la Política penal a seguir en el campo policial- investigativo del hecho delictivo, así como en el campo judicial o de juzgamiento del mismo.

Una última etapa orientada al “después” supone el desarrollo de políticas penitenciarias y post-penitenciarias que complementen las estrategias de resocialización del sancionado. Corresponde a esta etapa todo lo relacionado con la ejecución de las sanciones, aspecto en el que debe tenerse presente lo relativo a la prevención especial y al abordaje del sujeto activo del delito visto desde su singularidad como persona y desde la particularidad de su situación.

Los campos de actuación en los que se proyecta la Política Criminal y la penal específicamente, que ameritan un análisis especial son: el legislativo, judicial, policial, y el ejecutivo. Al mismo tiempo estas fases precisan de ser abordadas tanto a nivel teórico como a nivel práctico según corresponda.

El campo legislativo

La creación de las leyes penales es eminentemente un acto político y al elaborarse las normas y determinarse la penalización o despenalización de conductas, para que sean eficaces y se adapten al contexto, tienen que basarse en un estudio pormenorizado de la realidad de su tiempo, de manera que ese aparato decisional cree un instrumento lo suficientemente coherente que refleje un Derecho penal justo y atinado. Por ello se coincide con Zaffaroni en que la “ley penal es formalización de una decisión política previa” (Zaffaroni, 2000, 153), pues la política criminal es lo que está inmediatamente antepuesto a la ley penal, tanto lógica como cronológicamente.

La política criminal de cara a las reformas legislativas ha sido diversa, asumiéndose criterios que han variado según las tendencias que han ido surgiendo, siendo las más actuales en cuanto al merecimiento de la pena, las que apuntan a que se debe proceder de diversas formas: aumentando la intensidad de la conminación penal, descriminalizando determinados tipos de conductas o permitiendo un prudente arbitrio judicial al atenuar la gravedad de las consecuencias jurídicas.

La diversidad de tendencias en torno a la respuesta más atinada al fenómeno criminal es tan variada y compleja como lo son los tiempos actuales, son disímiles los diseños que se proponen ante la cambiante dinámica social, la que trae consigo nuevas demandas al Derecho penal y dificultades para responder a la criminalidad con las estructuras tradicionales del Derecho penal nuclear.

El surgimiento de nuevos sectores o ámbitos de actividad que han venido a calificar como conductas configurativas de delitos no tradicionales, especialmente aquellos relacionados con las esferas atómica, informática, biológica, ponen al Derecho penal en una encrucijada. El endurecimiento de los preceptos de otras disciplinas como el Derecho administrativo sancionador, el Derecho penal económico y la materia medioambiental entre otros, son incorporados a los códigos penales, ampliando y endureciendo su alcance. La influencia que tiene la globalización en la transnacionalidad de la criminalidad de ciertas formas de delincuencia que adquieren carácter organizado es

otro de los factores que han llevado a plantear que existe una verdadera crisis en la capacidad de rendimiento del ordenamiento jurídico, hablándose de una crisis en la capacidad de prestación del mismo ante los nuevos riesgos y las exigencias que estos plantean (Mendoza, 2014, 286).

El maximalismo penal como nueva corriente criminológica, ha desplegado fundamentalmente por dos razones; por la utilización desmedida del Derecho penal ante la imposibilidad de encontrar nuevas alternativas de solución ante conflictos que violen o laceren las relaciones sociales, lo que ha implicado que el ordenamiento jurídico se apoye fundamentalmente en el Derecho penal, permitiendo que entre a jugar su rol represivo cuando este es considerado en un Estado Social y Democrático de Derecho como una instancia de última ratio. Así como obviar los parámetros que deben tenerse en cuenta para poder incorporar dentro de esta materia un bien considerado jurídico-penal (Gálvez, 2015, 13).

En el contexto cubano a partir las últimas dos décadas y media se ha atravesado por difíciles situaciones económicas que han dado al traste con la política criminal que se ha venido implementando paulatinamente, ante la cual dimos pasos de avanzada pero también de retrocesos en la aplicación de alguno de los principios limitativos del *ius puniendi* del Estado, específicamente el de última *ratio*; reformas legislativas que han permitido que dentro del escenario penal sea la sanción de privación de libertad, la pena por antonomasia.

Dentro de las modificaciones que se le introdujeron a la Ley No. 62 del año 1988 Código Penal cubano, se encuentran: el Decreto-Ley No. 140 del año 1993 que despenalizó la posesión de moneda extranjera fundamentalmente el dólar americano; el Decreto-Ley No. 150 de 1994, que incorpora nuevas conductas que no se encontraban reguladas en el Código Penal y reestructura el tratamiento a las conductas relacionadas con la droga; el Decreto-Ley No. 175 de 1997, introdujo nuevas figuras relacionadas con la economía, la responsabilidad penal de las personas jurídicas; agravó los marcos sancionadores de algunas de las ya existentes así como la incorporación de otras como el Proxenetismo, Trata de Personas, Tráfico de Influencias; sin embargo, una de las ventajas de esta legislación fue que amplió hasta cinco años la posibilidad de aplicar las sanciones subsidiarias de la pena privativa de libertad, así como la introducción de la sanción administrativa con la añadidura del apartado tres del artículo ocho del Código Penal cubano; se crea la Ley No. 87 del año 1999, la cual amplió el límite máximo de la cuota de multa, por tanto su aplicación se extendía hasta cincuenta pesos; y también

tiene una incidencia en el aumento de los límites de algunos delitos que se encontraban regulados e incorpora nuevas figuras delictivas. También fue aprobada y puesta en vigor la Ley Especial No. 88 del año 1999 que introduce figuras delictivas novedosas que se emplearía para sancionar a todos aquellos ciudadanos que ayudaran al gobierno de los Estados Unidos para la aplicación de la Ley Helms-Burton.

Si bien existió una tendencia por la incorporación de un número importante de conductas a la norma penal sustantiva en los últimos años; posee un aspecto positivo el Decreto-Ley No. 310 del 2013, al aumentar el límite máximo de aplicación del principio de oportunidad reglada (Hernández, 2014, 27), pues otorga la facultad a la autoridad actuante de no remitir el caso al Tribunal y en su lugar aplicar una multa administrativa en los delitos cuya sanción no exceda de tres años de privación de libertad o multa de hasta 1000 cuotas o ambas; la que con anterioridad no podía exceder de un año o multa no superior a trescientas cuotas o ambas; teniendo como premisa que en los mismos se aprecie una escasa peligrosidad social tanto por las condiciones personales del infractor como por las características y consecuencias del delito.

Esta modificación posibilita que un número considerable de figuras delictivas, no sean sancionadas con pena privativa de libertad y se recurra a una solución de corte administrativo, descongestionando en gran medida el sistema de administración de justicia así como la ejecución de sanciones. Constituye una importante decisión político criminal que tuvo en consideración la diversidad de conductas que estando tipificadas en la ley penal contenían sanciones que en ocasiones obligaban al operador del sistema, principalmente fiscales y jueces a solicitar e imponer penas que atendiendo a las condiciones personales del autor y las características y consecuencias del delito, en ocasiones dejaban de ser proporcionales.

En el ámbito procesal penal en la década del 70 se producen importantes reformas procesales en Cuba con la Ley de Procedimiento Penal No. 1251 de 1973 la cual derogó la Ley de Enjuiciamiento Criminal española que dominó la isla por más de ocho décadas. La misma estuvo influenciada por la legislación del campo socialista europeo en cuanto al procedimiento criminal de la URSS específicamente, estando permeada por la propia ley española cuyas bases estaban presentes en la nueva ley. Como modificaciones principales podemos referir la supresión de la figura del Juez de Instrucción, la reducción de términos y plazos con la incorporación de un procedimiento sumarísimo, la introducción del auto de aseguramiento a partir del cual el acusado era considerado parte, se destina un libro independiente a la acción

penal y la calificación del delito, el Fiscal de mero acusador pasa a ser el encargado de la defensa y vigilancia del cumplimiento de la legalidad y en lo relativo al juicio oral, este mantiene la sistemática anterior de la LECrim marcado por notas dominantes del sistema de enjuiciamiento acusatorio.

La Ley No. 5 del 13 de agosto de 1977, fue emitida en su momento con el propósito principal de poner en correspondencia las normas procesales con la nueva organización de los tribunales y definir el juzgamiento de los funcionarios de los cargos creados por el proceso de institucionalización emprendido, además de modificar aspectos concernientes al aseguramiento de los acusados y la competencia de los tribunales militares.

La Ley de Procedimiento Penal actual fue objeto de modificaciones, entre las que resaltan en el año 1985, con el Decreto-Ley No. 87 de 22 de julio del propio año, la posibilidad de revisar las resoluciones judiciales, que constituyó un paso de avance importante para la reparación de los errores de este tipo y en 1994 con el Decreto-Ley No. 151, de 10 de junio de 1994 que amplió la competencia objetiva de los Tribunales Municipales Populares, la simplificación de la fase preparatoria y la aparición del procedimiento abreviado.

Dentro de estas reformas la más actual es la realizada en el año 2013 con el Decreto-Ley No. 310, el que amplía nuevamente la competencia de los Tribunales Municipales Populares los que tendrán conocimiento de todos aquellos delitos que los marcos sancionadores no superen los 8 años de privación de libertad; de manera que un grupo importante de delitos que anteriormente eran competencia de los Tribunales Provinciales Populares pasan a ser juzgados con el mismo procedimiento pero por tribunales de menor jerarquía. Si bien esto implicó y aún implica un reto para la administración de justicia en Cuba, pues denota la incorporación de un nuevo procedimiento a la esfera de actuación del Tribunal Municipal que hasta entonces llevaba a cabo un proceso menos complejo, en comparación con el desplegado en la instancia provincial, y por consiguiente una reestructuración de la fuerza de trabajo y de la capacitación y preparación profesional para afrontar nuevos conflictos que no formaban parte de la práctica judicial de base; fue esta, otra decisión político criminal tomada sobre una necesidad real y práctica.

En la actualidad el sistema jurídico-penal cubano se encuentra en proceso de reestructuración; en todas las instancias del control social: se trabaja en una Ley de Policía; en modificaciones de la ley sustantiva y adjetiva y finalmente en la creación de la Ley de Ejecución de sanciones penales que estén a tono con las nuevas exigencias que plantea la dinámica social y en base a ello debe trabajar la Política Criminal.

El campo policial

Al analizar a la policía como parte de los componentes del sistema de justicia penal al que también se aboca la política criminal, se debe partir de cómo entender esta, ya que la misma puede ofrecer diversos significados en dependencia del enfoque que persiga.

Es imprescindible entenderla como función estatal, pero también como servicio. Cumpliendo con la función estatal, se torna un instrumento de gobierno para hacer cumplir las leyes, conservar el orden y la seguridad, intentando no afectar los derechos y libertades de los ciudadanos, proyectando una función policial predominantemente social, por otro lado como servicio, constituye el conjunto de actividades que despliega la policía para cumplir con sus funciones. Comprende las actividades de prevención referidas a la seguridad de las personas y la propiedad pública y privada y las de investigación cuando se producen delitos, para comprobar los hechos y los responsables.

No se puede obviar la interrelación que existe entre el componente policial investigativo y el resto de los componentes del sistema de justicia penal, como mecanismo formalizado del control social, este tiene la función de hacer valer lo que está establecido mediante su actuar. La relación que se establece con lo previsto en ley y el consecuente auxilio al hacerla valer, de manera que lleguen a los tribunales aquellas conductas que según esta, merecen una sanción penal, constituye una muestra más de la unidad que debe prevalecer a la hora de concebir una política criminal, ya que la misma debe atender al sistema como un todo.

Empero, ha existido la tendencia sobre todo en los países en vías de desarrollo a considerar como una Política Criminal efectiva, aquella que supone el incremento y reforzamiento del órgano policial con respecto a los otros componentes del sistema, para dar una respuesta más atinada y efectiva al fenómeno criminal.

En la sociedad postindustrial la policía en general y la judicial en particular, adquieren un papel cada vez mayor que ya fue reiterado por la política criminal de las Naciones Unidas en el Quinto Congreso de la misma sobre Prevención del Crimen y Tratamiento del Delincuente en 1975, al discutirse el tema del papel creciente de la policía y otros servicios de aplicación de la ley, especialmente en cuanto atañe a las cambiantes expectativas y el nivel mínimo de cumplimiento.

Para Carranza, “estos que abogan por reducir el delito aumentando el número de policías, reducen el tema del delito y de la seguridad a un problema

de “seguridad policial” (Carranza, 1992, 83). Esa preponderancia del actuar policial se ha demostrado que no necesariamente conlleva a la disminución del delito o a elevar sus niveles de esclarecimiento. El citado autor ilustra información comparativa sobre las policías y su relación con los otros segmentos del sistema de justicia penal, en los países desarrollados y en los países en vías de desarrollo.

En los países en vías de desarrollo, la policía conforma una parte considerable del sistema penal, de manera que no existe un equilibrio con respecto a los otros componentes del sistema. Es indispensable que las medidas de política criminal que se adopten, mantengan dicho equilibrio fortaleciéndole de manera integral e insertada dentro de un equilibrado sistema social, con una adecuada distribución del ingreso y un aceptable nivel de desarrollo. Si se fortaleciera desproporcionadamente uno solo de los subsistemas, se alterarían las proporciones de los recursos asignados a los otros, y el resultado sería el desequilibrio y debilitamiento del sistema en su conjunto.

Reforzar sobremedida el aparato policial, se debe a una política criminal entendida en su sentido estricto en la que se propicia la reacción al delito mediante los mecanismos formalizados; por tanto, se ha de ser consciente de la importancia que tienen las estrategias, medidas y políticas que en el ámbito social se pueden desarrollar para enfrentar el fenómeno criminal.

En dependencia de las facultades que el Estado delegue en esta organización, la policía cumplirá diversos roles en la sociedad. Una gran parte de la doctrina le asume dos funciones principales, la preventiva y otra de investigación.

La Policía preventiva está compuesta por agentes encargados de la vigilancia en la vía pública, es decir, las calles, los parques, los establecimientos comerciales, el transporte público, entre otros, por lo que representan la autoridad pública más próxima a la población. Esta prevención supone modificar el momento de intervención policial, sustituir las acciones de respuesta por una acción anterior que acabe con la posibilidad misma de la comisión de un delito.

Atribuirle a este órgano actualmente facultades investigativas; implica identificarla como policía judicial. En la mayoría de los ordenamientos jurídicos esta actúa como auxiliar del Ministerio Público colaborando, a través del empleo de sus técnicas operativas y especializadas, en el esclarecimiento de las conductas delictivas, lo que sirve de sustento al posterior ejercicio de la acción penal.

En el Ordenamiento Jurídico cubano la actuación reactiva de la Policía

Nacional Revolucionaria, como parte del sistema de enfrentamiento al delito, se regula en la Ley Orgánica del Ministerio del Interior de 1961, al que se encuentra adscripto. En el capítulo III se establece, que para dar cumplimiento a sus objetivos y fines, “al Ministerio del Interior corresponde prevenir, neutralizar y esclarecer las actividades delictivas de carácter común, así como tener a su cargo la fase preparatoria del juicio oral en la forma y en los casos que la ley señale.” La Dirección General de la Policía Nacional Revolucionaria y la de Instrucción Penal con el trabajo conjunto de otras direcciones, son los órganos encargados de cumplir esa misión.

La policía no siempre constituye el principal actor en la investigación penal, esta labor puede desplegarse por otros órganos. En la experiencia cubana la fase correspondiente a la recopilación de todos los elementos de prueba necesarios para la exigencia de responsabilidad penal a los infractores de la ley, tiene como protagonistas a la policía y la instrucción penal. Su intervención en la investigación durante el proceso varía en dependencia del tipo de procedimiento por el que se está resolviendo el asunto.

La actuación de la Policía Nacional Revolucionaria se valora a partir del desarrollo de sus diversas funciones según las áreas que la componen: Descubrimiento y Trabajo Comunitario, Vigilancia y Patrullaje, Procesamiento e Investigación. Las dos primeras vienen a desarrollar principalmente la función preventiva del actuar policial y la tercera, se relaciona de forma directa con el Proceso Penal, tiene el cometido de la elucidación de las diferentes conductas delictivas y así coadyuvar a la solución definitiva en el proceso judicial.

Esta división del sector policial y de instrucción penal en cuanto a la actividad investigativa de las conductas delictivas, supone una estructuración que tiene como objetivo fundamental que la tramitación del proceso se realice con la mayor calidad posible, la existencia de un órgano que tenga como objetivo fundamental la búsqueda y recopilación de los elementos de prueba necesarios para la exigencia de responsabilidad penal, así como el tratamiento al acusado durante este período investigativo, como es el caso del órgano de instrucción penal, suponen la descongestión del organismo policial, al cual le corresponden otras funciones como señalamos anteriormente, que son de gran importancia en el orden preventivo en cuanto al establecimiento del orden y la seguridad ciudadana.

Importante resulta el control que como mecanismo coactivo debe tener el órgano policial como componente del sistema de justicia penal. Momento en el que la Política penal tiene como función pautar sustanciales principios y estrategias a seguir en una de las etapas más importantes dentro del proceso

penal y debe ir dirigida en gran medida, a velar por ese respeto de las garantías fundamentales de los que intervienen en ese proceso, dígase acusados y víctimas fundamentalmente, los cuales pueden verse compelidos ante las potestades de la autoridad.

Aspectos como el derecho a la libertad, las garantías del acusado, la prueba ilícita y con ello lo concerniente a la cadena de custodia, o a los métodos especiales de investigación, requieren de una supervisión efectiva, ya sea a través del Ministerio Público o del órgano jurisdiccional, que defina los límites del poder policial. En el caso específico cubano el Ministerio Público controla la fase preparatoria y orienta a la instrucción penal en la recopilación de determinados elementos de prueba, los cuales deben cumplir estrictamente las formalidades que establece la Ley de Procedimiento Penal, y el Fiscal como veedor de la legalidad tiene que supervisar el cumplimiento de dichas formalidades, de lo contrario no lo puede incluir como medio de prueba al proceso. Por parte del órgano jurisdiccional, es doctrina asentada en el sistema judicial cubano que toda prueba llevada al proceso con violación de derechos y garantías fundamentales se reputan de ilícitas, por lo que no pueden ser acogidas para formar convicción en el juzgador.

Es parte de la Política penal cubana, la creación de un aparato normativo que implique el reconocimiento legal de la autoridad y el papel de la policía, a pesar de la existencia de instrumentos normativos que hoy amparan el trabajo, funciones y objetivos de esta institución; la interacción con la sociedad moderna, exige mayores niveles de prevención y enfrentamiento al delito.

Esta Ley debe establecer entre otros aspectos, los principios, definición, organización y funciones de carácter público que cumple la policía, dirigidas a la prevención y conservación del orden interno, para contribuir al despliegue de una Política penal más democrática abocada al sostenimiento de la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

El campo judicial

En esta fase la política criminal o criminológica queda a disposición de la correcta aplicación por parte de los jueces de la ley vigente, clara y coherente. La trascendental potestad que se le confiere al juez a la hora de individualizar la sanción y el control de la ejecución, convierte a este en una instancia político-criminal por excelencia, el cual tiene que actuar dentro del marco de la legalidad, conforme a las reglas de la argumentación jurídica, sometida a las reglas de la tutela judicial efectiva, y no se puede permitir una

interpretación extensiva de la ley porque irrumpiría en detrimento de la seguridad ciudadana.

Las normas penales no se crean para ser modificadas constantemente, sino que son pensadas y configuradas con una idea de durabilidad, de ahí su difícil confección, pero al ser la dinámica social más rica que lo establecido en ley, el juez debe obedecer también a la Política penal que se siga en cuanto a su función, ya que esta es el cordón umbilical entre el saber empírico y el normativo.

Las consecuencias del delito implican para la política criminal, atemperarse a las actuales teorías que prevén el uso de instrumentos no penales, en particular conciliatorios. La búsqueda de salidas alternativas al proceso penal, mecanismos de mediación, conciliación y oportunidad reglada, hoy son más que proyectos, son soluciones incorporadas en algunas legislaciones que a su vez permiten otra valoración en la aplicación y ejecución de la pena.

Son vías adecuadas para evitar las consecuencias desocializadoras de la sanción y en ese sentido contribuyen a la socialización. En general son, de las instituciones con relevancia sancionadora las que menos perjudican o laceran el ámbito personal de autonomía del autor. El propio Roxin es uno de los defensores de una política criminal dirigida a propiciar las soluciones alternativas al Derecho penal y plantea:

La relevancia sancionadora de la reparación y el acuerdo entre el autor y la víctima es un ejemplo modélico de la política criminal que defiende y el motivo por el que hace ya quince años que me he comprometido con ella. Soluciones como ésta abren el camino a una política criminal humana de futuro (Roxin, 2000, 36).

Una política criminal de nuevo tipo donde la función judicial demanda de la preparación y cooperación de otros sectores de la comunidad, que permite imbricar conocimientos que vayan más allá de la formación jurídico formal y así dotar a la respuesta penal, de alternativas que restablecen la “paz jurídica” (Roxin, 2000, 36) el resarcimiento a la víctima y la conciliación entre esta y el autor, al menos en los delitos menores. De ahí que se argumente que la función judicial de nuestro tiempo y del futuro es de índole *sociopolítica* (López Rey, 1985, 202).

En el contexto cubano, las Disposiciones del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo, juegan un papel esencial como mecanismo transmisor e informador de la Política penal. Según el artículo 121 de la Constitución cubana:

Se faculta al Tribunal Supremo Popular para a través de su Consejo de Gobierno, ejercer la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, tomar decisiones y dictar normas de obligado cumplimiento por todos los Tribunales, y sobre la base de la experiencia de estos, impartir instrucciones de carácter obligatorio con el propósito de establecer una práctica judicial uniforme en la interpretación de la ley.

Estas disposiciones son de gran importancia en la administración de justicia cubana, y a criterio de Mendoza Díaz por ese carácter vinculante, la trascendencia de sus pronunciamientos y la pronta respuesta ante los reclamos de la praxis, constituyen fuente subsidiaria del Derecho Procesal cubano. (Mendoza, 2014, 94). Es a través de estas disposiciones que se pauta la Política penal a desarrollar por los jueces a la hora de impartir justicia, de manera que sea atinada, salvando los peligros que la interpretación puede acarrear en un sistema donde se persigue que se aplique justicia de una manera equitativa y coherente en todas las instancias del sector judicial.

Como fruto de una de estas Disposiciones del Consejo de Gobierno del alto foro y la vigencia e importancia de estas en la aplicación del Derecho en Cuba, se erigió otra de las modificaciones que introdujo el comentado Decreto- Ley No. 310 del 2013 a la ley penal sustantiva. Hacemos referencia a la adición del apartado 4 del artículo 47 del Código Penal relativo a la adecuación de la sanción en sede judicial. El mismo da la posibilidad al órgano juzgador de, excepcionalmente, y si considera que la sanción a imponer aún en el límite mínimo previsto para el delito calificado, resulta excesivamente severa, adecuar la sanción dentro del marco previsto para la modalidad básica del propio delito al momento de dictar sentencia.

Constituye esta una elevación a rango de ley, de una disposición que ya formaba parte de la práctica judicial desde su implementación con el Acuerdo No. 239 de 8 de octubre de 1999 del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular. Esta fue una decisión político criminal que se desarrolló hasta alcanzar su verdadera concreción formal en la ley penal sustantiva, la cual “se erigió ante la adopción de decisiones judiciales que si bien se encontraban dentro de los marcos legales que establecía la norma, no se correspondían con principios tales como el de proporcionalidad y racionalidad que deben caracterizar la administración de justicia” (Medina, 2010, 25); pues se enfrentaba la realidad de hechos que reuniendo todos los elementos de tipicidad de la figuras agravadas, por las características personales de los autores y las circunstancias en que se cometían, no merecían las penas establecidas al ser

en extremo severas. De este modo vemos como constituye una decisión de Política penal que posibilita la aplicación de la justicia de manera más racional.

Este ejemplo evidencia como en Cuba la política criminal se vuelca además hacia otras instancias del sistema de justicia penal, en este caso el judicial y desempeña una función de guía y termómetro de la necesidad y realidad social ante la respuesta penal.

El campo ejecutivo

El sector dedicado a la ejecución de la sanción, visualiza la violencia estatal por excelencia, por el alto grado de impacto en la sociedad al contemplar la represión como uno de los fines de la pena y su materialización conlleva la restricción de determinados derechos. La política penológica como vertiente de la Política penal, se encarga de diseñar las estrategias, pautas, líneas a seguir en base a las condiciones históricas de cada tiempo, en torno a la respuesta y consecuencia ante el delito. El tipo de sanción y la manera en que esta se ejecuta determinan en un sistema dado, su significado o proyección político criminal.

En torno a la política criminal dirigida a la ejecución de la pena, Silva Sánchez expresa:

La manifestación de la entidad político-criminal de la efectiva ejecución de las sanciones pretende poner de relieve que nos hallamos ante una cuestión que, frente a lo que pudiera parecer, dista sustancialmente de ser mecánica (...). Por el contrario, la ejecución, tanto en lo que se refiere al sí, como en lo relativo al cómo, debe ser objeto de una cuidadosa reflexión político-criminal presidida exclusivamente por consideraciones de necesidad (...) (Silva Sánchez, s.f, 24).

La valoración político criminal en torno a la necesidad de la pena está condicionada por las influencias que en el ámbito social, político, cultural, económico, imperen para un momento y lugar determinados; la política penitenciaria debe estar subordinada al principio de necesidad porque se deben ejecutar solo aquellas penas que cumplan estrictamente con los fines de prevención.

La tendencia político criminal predominante es aquella que se impulsa a un aumento desmesurado de las políticas penitenciarias en donde la pena privativa de libertad está presente casi sin distinción en relación a la gravedad

de los delitos, obstaculizando en gran medida la reinserción social del sujeto que delinque, pues es sabido que la cárcel constituye un factor criminógeno por excelencia (Neuman, 2008, 9).

Carranza aboga por:

(...) establecer una política penológica que priorice las sanciones y medidas no privativas de libertad y proactivas, tales como trabajo en la comunidad, reparación a la víctima, reconocimiento del hecho y perdón del ofendido, entre otras, de manera que se destine la pena de prisión sólo para los delitos de mayor gravedad, con el objeto de reducir en lo posible la respuesta violenta del sistema penal (Carranza, 1992, 9).

Se trata del empleo de penas que evitarían la sobrepoblación en los establecimientos penitenciarios pero que al mismo tiempo no generen sensación de impunidad de acuerdo con la naturaleza de los delitos.

Es trascendental el control al que ineludiblemente tiene que estar sujeto el sector penitenciario, pues se trata de una actividad en la que por su naturaleza se afecta un derecho tan fundamental como lo es la libertad; una posible violación de derechos y garantías al sujeto recluso resulta aún más grave y requiere de una especial atención y control.

Al decir de Cobo Tellez: “La ejecución de penas bajo un esquema garantista, supone al sentenciado como un sujeto de derechos, sin olvidar las obligaciones del mismo, pero colocando a los derechos humanos en el centro del procedimiento penal” (Cobo, 2014, 41). En ese sentido se ha recurrido como mecanismos de control en el ámbito penitenciario a dos sistemas de protección de los derechos de los reclusos; el de protección interna o penitenciaria que se lleva a cabo desde la propia institución y el de protección externa o extrapenitenciaria, mediante el mecanismo judicial, que se realiza a través de un miembro del órgano judicial, configurado en la mayoría de los países, por un Juez de ejecución o vigilancia penitenciaria.

La intervención judicial en la ejecución de las sanciones se funda en el derecho a la tutela judicial efectiva, pues el órgano judicial tiene la competencia para imponer la pena y para ejecutar lo juzgado; sin embargo esa segunda misión se convierte en una función secundaria, siendo la principal, la de juzgar, es por ello que se han establecido alternativas que complementen la tarea del juez de sentencia, erigiéndose la figura del juez de ejecución, este se encuentra dotado de una especialización en derecho penitenciario de la que carece el ordinario y está específicamente diseñado para ejecutar la pena

privativa de libertad así como controlar y supervisar su correcta aplicación, preservando los derechos y las garantías de los internos y el estricto cumplimiento del principio de legalidad ejecutiva.

Parte de la mirada crítica de la Política penal en un Estado debe ir dirigida a este punto en particular, donde se garantice la existencia de mecanismos de supervisión y control de la ejecución penal, procurando que se encuentren en armonía y en una relación de comunicación con el resto de los componentes del sistema, el sector penitenciario no puede ser visto de manera aislada, sino que para su adecuado funcionamiento debe contar con la base legislativa apropiada para dotar de legalidad su actuar.

La política seguida por los organismos internacionales en torno al tratamiento penitenciario se ha reflejado entre otras disposiciones, en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos del año 1955, de la cual se deriva la posibilidad de la reducción de la duración de la pena y la incorporación en la leyes nacionales de principios rectores en defensa de las garantías y derechos de los reclusos.

Esta panorámica en el ámbito cubano no se encuentra alejada, de los presupuestos básicos que en materia de ejecución de sanciones plantean las principales normativas internacionales. Cuba como parte de la comunidad internacional también ha procurado diversificar la respuesta punitiva del Estado con una mayor incorporación de las penas alternativas a la privación de libertad en su legislación. El Código Penal, Ley No. 21 de 30 de diciembre de 1978 introdujo la Limitación de Libertad como subsidiaria de la privación de libertad, la cual se mantiene regulada en el artículo 34 de la Ley No. 62 Código Penal vigente del 30 de abril de 1988, el cual agregó como sanciones subsidiarias las de Trabajo Correccional con y sin Internamiento. También nuestra ley penal sustantiva prevé la sanción de multa y la de amonestación como subsidiaria de la multa que no exceda de cien cuotas. El Decreto-Ley No. 175 de 1997 amplió el marco de la pena, hasta cinco años, para aplicar las sanciones subsidiarias, así como la introducción de la sanción administrativa con la añadidura del apartado tres del artículo ocho del Código Penal cubano el cual fue modificado recientemente por el Decreto-Ley No. 310 del 2013 comentado *ut supra*.

Las etapas de mayor recrudescimiento en los marcos sancionadores de la legislación penal inciden directamente en el sistema de ejecución de sanciones, pues el aumento de las penas implica un incremento en la población penal y mayores períodos de estancia en el centro penitenciario. Por ello se debe atender desde la propia configuración normativa de la sanción, al alcance que la

misma tiene para el adecuado funcionamiento del sistema, de manera que sus fines y consecuencias no se vean comprometidos al momento de su ejecución.

Cuba carece de una ley de ejecución de sanciones, sin embargo esto no ha sido un impedimento para que dentro de los instrumentos jurídicos que regulan la actividad penitenciaria se reglamenten las funciones de los sujetos que intervienen en la relación jurídico-penitenciaria; los principios rectores de la ejecución penal así como los derechos y deberes de los reclusos, entre otros aspectos.

A pesar de que el juez de ejecución en el ámbito penitenciario cubano no tenga como parte de sus funciones el control de la ejecución de las penas privativas de libertad con internamiento, se destaca en nuestro modelo la presencia de la Fiscalía como ente controlador de esta etapa ejecutiva. Por el carácter de velador de la legalidad que le imprime el texto constitucional a la Fiscalía General de la República, esta posee un departamento encargado del control de la legalidad en los establecimientos penitenciarios.

No obstante los esfuerzos que en materia de ejecución de sanciones se han desplegado; la promulgación de una Ley de Ejecución de sanciones en Cuba, que como marco legal tiene un valor científico y teórico importante, constituirá un paso de avance en el desarrollo del sistema penitenciario cubano que garantice una ejecución penal de la sanción aún más justa y democrática, sin embargo, la concreción práctica y el cumplimiento efectivo de las disposiciones normativas vigentes, es irrefutable en Cuba.

Conclusiones

La confusión terminológica en torno al concepto de política criminal y el entendimiento de sectores separados en la doctrina en cuanto al alcance estricto o amplio de la misma, tiene su base en la no identificación y diferenciación de la política social, la política criminal y la política penal de un Estado; elementos que no se pueden identificar de manera aislada pues conforman las partes de un todo.

La Política criminal no debe entenderse como un concepto único e invariable, la misma se adapta a las características políticas, sociales, económicas, culturales del Estado que la implementa.

Los mecanismos formalizados para el combate de la criminalidad no son efectivos por sí solos, es preciso la implementación de políticas que desde el ámbito social y preventivo también se enfoquen hacia la reacción ante el fenómeno criminal, de ahí su entendimiento con enfoque amplio de su con-

cepto, donde se imbriquen estrategias y agencias controladoras tanto del control social formal como informal.

La Política Criminal debe accionar teniendo en cuenta los diversos momentos que conforman el fenómeno criminal, de ahí que deba atender el “antes”, el “durante” y el “después” de la producción de la actividad delictiva, pues solo de esta manera puede tener un carácter totalizador e integral.

La política criminal en Cuba impone la necesidad de ser concebida en cada uno de sus campos de actuación, de lo contrario pierde el carácter sistémico del cual debe estar dotada y se desprende de su cometido principal, para un adecuado enfrentamiento al fenómeno criminal.

Referencias

- Arendt, H. (1997). *Qué es la Política*. R. Sala Carbó (trad.). Barcelona: Paidós.
- Avila, K. (2011). Estudio de la participación comunitaria o ciudadana como modalidad de una política criminal preventiva. *Revista electrónica Derecho Penal Online*. Recuperado de <http://www.derechopenalonline.com>
- Binder, M. A. (2010). La política criminal en el marco de las políticas públicas. Bases para el análisis político-criminal. *Revista de Estudios de la Justicia*, 12. Recuperado de http://web.derecho.uchile.cl/cej/rej12/BINDER%20_8_.pdf
- Bobbio, N., Mateucci, N., y Pasquino, G. (1992). *Dizionario di Política*. Milán: Tea.
- Bolaños González, M. (2005). *Política Criminal y Reforma Penal*. Recuperado de www.saber.ula.ve/bitstream/.../31745/.../politicacriminal_reformapenal.p
- Borjas Jiménez, E. (2003). *Curso de política criminal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Borja Jiménez, E. (2003a). Sobre el concepto de política criminal. Una aproximación a su significado desde la obra de Claus Roxin. *Revista ADPCP*, 56.
- Cobo Téllez, S. M. (2014). *Derecho de Ejecución de la Pena*. Recuperado de <http://www.inacipe.gob.mx/stories/investigacion/descargas/CAP%C3%8DTULO%2016%20Derecho%20de%20ejecuci%C3%B3n%20de%20la%20pena.pdf>
- Gálvez Puebla, I. (2014). Comentarios al Decreto Ley 316 del 2013 sobre Lavado de Activos. En A. Medina Cuenca (coord.). *Comentarios a las leyes penales cubanas* coordinado. Recuperado de <http://vlex.com/vid/540344398>
- Gálvez Puebla, I. (2015). El carácter expansionista del Derecho Penal. Sus retos y perspectivas para sostener la seguridad jurídica en pos de la seguridad ciudadana. En *Las Ciencias Penales y Criminológicas frente al espejo del tiempo. Qué queda de Beccaria 250 años después de la publicación de "Los*

- delitos y las penas*". Serie Ciencias Penales y Criminológicas, Junio, No. 7. Recuperado de <http://vlex.com/vid/nueva-lectura-delitos-prueba-584770170>
- Hernández Rodríguez, R. (2014). La necesidad de incorporar el principio de oportunidad. *Revista Justicia y Derecho*, 12(22).
- López Rey Arrojo, M. (1985). *Compendio de Criminología y Política Criminal*. Madrid: Tecnos.
- Lozano Tovar, E. (1998). *Política Criminológica Integral*. México: Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Marshall, T. H. (1967). *Social Policy in the Twenty Century* (2º ed.). Londres: Hutchison
- Medina Cuenca, A. (2010). *Los principios limitativos del derecho de castigar. Su incidencia en la determinación de la pena y su consagración en las Constituciones Nacionales y en los Instrumentos Jurídicos adoptados por la comunidad Internacional*. Madrid: Ediciones Jurídicas.
- Mendoza Díaz, J. (2014). *Derecho procesal. Parte General*. La Habana, Cuba: Edición Felix Varela.
- Neuman, E. (2008). La prisión en tiempos del neoliberalismo. En *Vigencias de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos*. Ciudad de La Habana: ILANUD.
- Piedrabuena R. G. (2014). Política Criminal de la nueva justicia penal. *Revista Estudios Derecho Constitucional*. Recuperado de www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/.../37317
- RAE. Real academia española (1992). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: RAE.
- Rodríguez Manzanera, L. (2014). *Criminología* (28va ed.). México: Porrúa.

- Roxin, C. (1972). *Política criminal y sistema de Derecho Penal*. Muñoz Conde, F. (trad.). Barcelona: Ariel.
- Roxin, C. (1992). *Política criminal y Estructura del delito*. Barcelona: PPU.
- Roxin, C. (2000). *La evolución de la Política Criminal, el Derecho Penal y el Proceso penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Roxin, C. (2002). *Política Criminal y Sistema del Derecho Penal*. Buenos Aires: Hammurabi.
- Silva Sánchez, J. M. (1997). Nuevas tendencias político-criminales y actividad jurisdiccional del Tribunal Supremo. En *Dogmática Penal, Política Criminal y Criminología en evolución*. Centro de Estudios Criminológicos. Universidad de la Laguna: Carlos María Romeo Casabona.
- Silva Sánchez, J. M. (s.f) Política criminal del Legislador, del Juez, de la Administración penitenciaria. *Sobre el sistema de sanciones del Código Penal español*. Recuperado de <http://www.carlosparma.com.ar/politica-criminal-del-legislador/>
- Torres Aguirre, A. (2006). Alianzas con la sociedad civil en la implementación de las penas alternativas. En *La implementación de penas alternativas: experiencias comparadas de Cuba y Brasil. Reforma Penal Internacional. Sociedad Cubana de Ciencias Penales*. Ciudad de La Habana: SCSSCC
- Zaffaroni, E. R. (1983). *Tratado de Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires: Ediar
- Zaffaroni, E. R. (2000). Conferencia pronunciada el mes de octubre en el marco del *Primer Congreso Internacional sobre Derecho Penal, Control Social y Política criminal*, organizado por la Conferencia Episcopal de Acción Social. Lima, Perú.

Normas

- Cuba. Ley 1251 (1973). Ley de Procedimiento Penal cubano. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6 de 25 de junio.

- Cuba. Código Penal. (1979). Ley 21 de 1978. Gaceta Oficial. Edición Ordinaria. No. 3, de 1 de marzo de 1979. Publicación Oficial del Ministerio de Justicia.
- Cuba. Decreto-Ley 87 (1985). Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6 de 22 de julio.
- Cuba. Constitución de la República de Cuba (1992). Gaceta Oficial Extraordinaria No. 7 de 1ro de agosto.
- Cuba. Decreto-Ley 151 (1994). Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6 de 10 de junio.
- Cuba. Decreto-Ley 175 (1997). Gaceta Extraordinaria No. 6 de 25 de junio.
- Cuba. Ley 5 (1997). Ley de procedimiento penal cubano. Rivero García, D. (2008). Ley de Procedimiento Penal. Disposiciones del CGTS (Comentarios) La Habana: Ediciones ONBC.
- Cuba. Código Penal. (1999). Ley 62 de 1987. Actualizado. La Habana: Colección Jurídica. Ministerio de Justicia.
- Cuba. Ley 87 (1999). Gaceta Oficial Extraordinaria No. 1 de 15 de marzo.
- Cuba. Ley Especial 88 (1999). Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5 de 10 de junio.
- Cuba. Decreto-Ley 310 (2013). “Modificativo del Código Penal y de la Ley de procedimiento penal”. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 18 de 25 de junio.
- Cuba. Decreto-Ley 316 (2013). Gaceta Oficial No. 44 Extraordinaria de 19 de diciembre.