

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS**  
**SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2010**  
**PLAN DE ESTUDIO 1993**



**Universidad de El Salvador**

**POLITICA CRIMINAL PARA PREVENIR EL DELITO DE EXTORSION EN EL**  
**MUNICIPIO DE SAN SALVADOR**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO Y TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTAN:

DAVID ALEJANDRO GARCIA HELLEBUYCK

LUIS ENRIQUE ROSALES MARTINEZ

LOREN GUSTAVO ESCOBAR MOSCOSO

DOCENTE DIRECTOR DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

LICENCIADO OSCAR JAVIER PORTILLO VAQUEDANO

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, 03 DE FEBRERO DE 2011

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

MASTER RUFINO ANTONIO QUEZADA SÁNCHEZ  
RECTOR

MASTER MIGUEL ÁNGEL PÉREZ RAMOS  
VICERRECTOR ACADÉMICO

MASTER OSCAR NOE NAVARRETE ROMERO  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHÁVEZ  
SECRETARIO GENERAL

DOCTOR RENE MADECADEL PERLA JIMÉNEZ  
FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

DOCTOR JOSÉ HUMBERTO MORALES  
DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS  
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ  
SECRETARIO

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO  
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

LICENCIADO OSCAR JAVIER PORTILLO VAQUEDANO  
DOCENTE DIRECTOR DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios Todopoderoso, por ser nuestro guía y apoyo a lo largo de toda nuestra vida y el transcurso de nuestra carrera, y por permitirnos alcanzar este nuevo logro que es parte del éxito de nuestras vidas.

A nuestros amadísimos padres, por su apoyo incondicional brindado desde siempre y ahora nuevamente en el transcurso de nuestros estudios universitarios, por lo cual les dedicamos este logro.

También lo dedicamos a nuestros familiares y amigos que de alguna manera nos apoyaron en la carrera.

A nuestro asesor de tesis Licenciado Oscar Javier Portillo Vaquedano, quien nos facilitó la presente investigación por medio de su paciencia, responsabilidad y amabilidad de coordinar y revisar nuestro trabajo de investigación.

A todos los lectores, que en más de alguna ocasión utilizaran nuestro trabajo para su enriquecimiento académico.

Los Autores.

## INDICE

**INTRODUCCIÓN..... i**

CAPITULO 1:

<b>1.1. VIOLENCIA EN AMERICA LATINA.....</b>	<b>1</b>
1.1.1. La Violencia como Problema Social en la región Latinoamericana.....	5
1.1.2. Violencia en la Región Centroamericana. ....	9
<b>1.2. FACTORES SOCIALES, ECONOMICOS, POLITICOS QUE MOTIVAN LA DECISIÓN DELINCUENCIAL EN EL SALVADOR.....</b>	<b>11</b>
1.2.1. El Flagelo de la Inseguridad y la Violencia en El Salvador .....	14
1.2.2. La Cultura de Violencia en El Salvador .....	16
1.2.3. Causas de la Violencia.....	18
1.2.3.1. Las Condiciones Sociales Básicas y las Oportunidades Laborales, Especialmente la Tasa de Desocupación Juvenil.....	18
1.2.3.2. La Exclusión Educativa.....	21
1.2.3.3. La Integración Funcional De Las Familias.....	22
1.2.4. El Salvador: Factores Negativos de Carácter Social.....	23
1.2.4.1. La Falta de un Control Eficaz en la Comercialización de Armas.....	24
1.2.4.2. Las Drogas y el Alcohol como Factores Promotores de la Delincuencia.....	25
<b>1.3. LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA DELINCUENCIA COMO EJE CENTRAL DE UNA POLITICA PÚBLICA.....</b>	<b>26</b>
1.3.1. Modelo Represivo de la Delincuencia. ....	26
1.3.2. La Prevención Del Delito Como Política Pública. Tipología De La Prevención.....	34
1.3.3. La Prevención Social de la Violencia y La Delincuencia como Corriente Dominante en la Formulación de Políticas Públicas.....	34

<b>1.4. SAN SALVADOR Y LA VIOLENCIA.....</b>	<b>38</b>
1.4.1. La Violencia en los Espacios Públicos y las Percepciones de Inseguridad .....	42
1.4.2. Las Medidas Preventivas .....	43
1.4.3. Tareas Policiales .....	44
1.4.4. El Papel de los Administradores de Justicia.....	44

CAPITULO 2:

<b>2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DELITO DE EXTORSIÓN.....</b>	<b>46</b>
<b>2.2. CARACTERÍSTICAS DEL DELITO DE EXTORSIÓN.....</b>	<b>48</b>
2.2.1. La Acción Típica.....	50
2.2.2. Bienes Jurídicos Lesionados por el Delito de Extorsión.....	51
2.2.3. El Medio Comisivo .....	52
2.2.3.1. Intimidación.....	52
2.2.3.2. Violencia.....	54
2.2.4. Sujeto Activo .....	57
2.2.4.1. Miembros de Pandillas.....	58
2.2.4.2. Los Reos Condenados en Centros Penales.....	60
2.2.4.3. Los Delincuentes que Operan desde el Extranjero .....	61
2.2.4.4. Delincuentes Comunes.....	63
2.2.5. Sujeto Pasivo .....	64
2.2.6. Culpabilidad.....	67
2.2.7. Tipo Objetivo .....	69
<b>2.3. LA INTIMIDACIÓN COMO ELEMENTO DEL DELITO DE EXTORSIÓN.....</b>	<b>71</b>
2.3.1. La Intimidación Propia.....	73
2.3.2. La Intimidación Engañosa .....	78
<b>2.4. Distinción entre el Delito De Extorsión y el Robo con Intimidación.....</b>	<b>80</b>
2.4.1. La Intimidación y La Violencia como elementos para distinguir ambos tipos penales.....	82

CAPITULO 3:

<b>3.1. POLITICA CRIMINAL</b> .....	84
<b>3.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b> .....	85
3.2.1. Época Antigua: Las Tribus.....	85
3.2.2. Época Colonial.....	88
3.2.3. Época Contemporánea .....	92
3.2.4. Sistema Penal Acusatorio. ....	96
3.2.5. Sistema Inquisitivo .....	98
3.2.6. Procedimiento Represivo. ....	101
<b>3.3. LA POLÍTICA CRIMINAL EN LA REALIDAD SALVADOREÑA</b> .....	114
<b>3.4. PRIMEROS ACERCAMIENTOS A UNA POLÍTICA CRIMINAL EN EL SALVADOR</b> .....	119
3.4.1. Ministerio de Justicia.....	119
3.4.2. Ministerio de Gobernación. ....	121
3.4.3. Ministerio de Seguridad Ciudadana.....	122
3.4.4. Ministerio de Gobernación. ....	124
<b>3.5. RELACIÓN DE LA VICTIMOLOGIA CON LA POLÍTICA CRIMINAL</b> .....	125
3.5.1. Concepto de Victima .....	127
3.5.2. Aspectos Históricos .....	127
3.5.3. Derechos de la Víctima.....	129
3.5.4. Asistencia a la Víctima.....	129

CAPITULO 4:

<b>4.1. ANALISIS DE INFORMES DE DIFERENTES ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES SOBRE LA POLITICA CRIMINAL EN EL SALVADOR.-</b> .....	132
--	-----

<b>ORGANISMO PONENTE: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)</b> .....	<b>132</b>
<b>4.1.1. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Informes sobre Política Criminal En El Salvador.</b> .....	<b>132</b>
4.1.1.1. <i>Política Criminal Internacional</i> .....	132
4.1.1.2. <i>Tendencias y retos para la seguridad urbana</i> .....	134
4.1.1.3. <i>Prevención del delito</i> .....	137
4.1.1.4. <i>Eliminación de Factores que Faciliten la Comisión del Delito</i> .....	138
4.1.1.5. <i>Desarrollo social</i> .....	138
<b>4.1.2. Prevención del Delito Según la ONU</b> .....	<b>139</b>
<b>4.1.3. Organismos Internos de la ONU Encargados de la Prevención del Delito</b> .....	<b>141</b>
4.1.3.1. <i>El Comité De Prevención Del Delito Y Lucha Contra La Delincuencia.</i> .....	141
4.1.3.2. <i>Subdivisión De Prevención Del Delito Y Justicia Penal</i> .....	143
<b>4.1.4. Los Derechos Humanos en la Administración De La Justicia</b> .....	<b>146</b>
<b>4.1.5. Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y de un Nuevo Orden Económico Internacional</b> .....	<b>150</b>
<b>ORGANISMO PONENTE: FUNDACION DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO (FESPAD)</b> .....	<b>152</b>
<b>4.1.6. Consideraciones sobre Política Criminal según Estudios de FESPAD</b> .....	<b>152</b>
4.1.6.1. <i>Planes de seguridad fracasan</i> .....	152
4.1.6.2. <i>Planes mano dura y leyes antimaras</i> .....	153
4.1.6.3. <i>Prolongar el tiempo de encarcelamiento</i> .....	154
4.1.6.4. <i>Involucrar a la fuerza armada en tareas de seguridad pública</i> .....	155
<b>4.1.7. Continuidad de Políticas Represivas</b> .....	<b>156</b>
4.1.7.1. <i>Represión y mano dura</i> .....	156
4.1.7.2. <i>Aumento de penas a jóvenes en conflicto con la ley penal juvenil.</i> .....	157
<b>ORGANISMO PONENTE: FUSADES (FUNDACION SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL)</b> .....	<b>157</b>
<b>4.1.8. Posición Institucional de FUSADES sobre la nueva normativa Procesal Penal</b> .....	<b>157</b>

4.1.9.	<b>Recomendaciones finales sobre el combate a la criminalidad.....</b>	<b>161</b>
4.1.10.	<b>Medidas Preventivas y Generadoras de Capital Social.....</b>	<b>162</b>
<b>4.2.</b>	<b>ELABORACION DE UN PLAN DE POLITICA CRIMINAL EFECTIVA.....</b>	<b>166</b>
4.2.1.	<b>Las Tesis o Corrientes de Pensamiento en la Política Criminal Salvadoreña: El Modelo Represivo Vs. El Modelo Preventivo de Seguridad Social.....</b>	<b>166</b>
4.2.1.1.	<i>Política Criminal represiva en contra del marco del garantismo penal.....</i>	<i>166</i>
4.2.1.2.	<i>Política criminal preventiva como eje de una política pública y de garantía a los derechos fundamentales.....</i>	<i>169</i>
4.2.2.	<b>Medidas de Prevención Primarias.....</b>	<b>173</b>
4.2.2.1.	<i>Función de la Política Criminal.....</i>	<i>173</i>
4.2.2.2.	<i>Orientación Garantista de la Política Criminal.....</i>	<i>181</i>
4.2.3.	<b>Medidas de Prevención Secundarias.....</b>	<b>182</b>
4.2.3.1.	<i>Abstención de las conductas delictivas mediante mecanismos no intimidatorios.....</i>	<i>182</i>
4.2.4.	<b>Prevención Terciaria.....</b>	<b>185</b>
4.2.4.1.	<i>Diferentes modelos de tratamiento para evitar la reincidencia delictiva.....</i>	<i>185</i>
4.2.4.2.	<i>Mecanismos de reforzamiento de tutela para la creación de nuevas instituciones para el combate del delito.....</i>	<i>188</i>
 CAPITULO 5:		
<b>5.1.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>194</b>
5.1.1.	<b>Conclusiones.....</b>	<b>194</b>
5.1.2.	<b>Recomendaciones.....</b>	<b>196</b>
5.1.2.1.	<i>En Cuanto A La Legislación Penal.....</i>	<i>197</i>
5.1.2.2.	<i>En Cuanto A Políticas De Prevención Social.....</i>	<i>199</i>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>203</b>



## INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye la elaboración de una investigación cuya temática es el estudio y determinación de “LA POLITICA CRIMINAL PARA PREVENIR EL DELITO DE EXTORSION EN EL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR”. El delito de extorsión está referido a la capacidad de disposición patrimonial que tiene una persona, pues como es conocido, con la extorsión se ataca el patrimonio de esta, siendo que lo primero que se ve afectado es la libertad del sujeto pasivo, bajo la forma de su capacidad de disposición patrimonial.

En ese sentido, coartada la libertad del sujeto pasivo mediante violencia ejercida por parte del sujeto activo, la disposición patrimonial de la que goza la víctima está viciada por la violencia que se ejerce en su contra.

Por lo antes expuesto, uno de los objetivos de la investigación a realizar es analizar el delito extorsión y las acciones realizadas por parte del gobierno actual para constituir una política criminal efectiva que llegue a la erradicación de este delito, entendiendo política criminal como todo aquellos esfuerzos que realiza el Estado, cuyo propósito primordial va encaminado a la ejecución de políticas que vayan directo al ataque de la criminalidad, debiendo ser en este sentido su principal pilar la prevención.

En El Salvador estudios empíricos que han tratado de identificar los determinantes principales de la criminalidad a mediano y largo plazo han encontrado correlaciones robustas con tres grandes conjuntos de variables: i) las condiciones sociales básicas y las oportunidades laborales, especialmente la tasa de desocupación juvenil, ii) los niveles de educación y iii) el grado de integración funcional de las familias.

No cabe duda que hay factores estructurales, especialmente económicos, como la cantidad, calidad y remuneración de los empleos disponibles; factores institucionales, como la credibilidad y efectividad o dureza de las leyes penales; y factores políticos, como la falta de coherencia en la Intervención del Estado, los vicios del sistema de partidos políticos o la falta de voluntad de las autoridades, que seguramente tiene incidencia en la situación general de violencia y delincuencia de un país en un momento determinado.

Pero hay otros factores, a los que prestamos menos atención en países como El Salvador, que son formalmente sociales o culturales, aún cuando tengan elementos, aristas, implicaciones o expresiones económicas, jurídicas, políticas o institucionales. La modificación de estos factores es indispensable para “cruzar la esquina” en la ruta del combate a la delincuencia.

De partida asumimos la definición básica que aporta Raymond Gassin en su artículo: *“La notion de prévention de la criminalité”*, Gassin planteó que “desde un punto de vista científico, puede decirse que se entiende por prevención el conjunto de medidas de política criminal—con exclusión de las medidas de intervención penal—que tienen por finalidad exclusiva o al menos parcial limitar la posibilidad de aparición de actividades criminales, haciéndolas imposibles, más difíciles o menos probables”.

En El Salvador no existen estudios a profundidad ni series de estadísticas confiables sobre la criminalidad urbana, es por eso que surge la importancia de estudios serios de política criminal, esto con el fin de darle científicidad a las conductas típicas sancionadas por la ley, y en el caso en análisis del tipo extorsión el cual irreversiblemente tiene un trasfondo más importante que el siempre lucro o provecho para alguna persona en particular, ya que como es conocido el crimen organizado y las

organizaciones delictivas utilizan los fondos provenientes de las extorsiones para diversos fines, por lo cual no solo persiguen el dinero proveniente del cometimiento de dicho delito, sino que es un arma muy poderosa de financiamiento económico, y sobre todo de respeto y terror entre la población. De lo anterior debemos hacer un esfuerzo tanto científico como de política criminal pública para poder contrarrestar las tasas de extorsión imperantes en este momento social, y de una vez se dismantelaría el ingreso económico de estas estructuras criminales, de allí que el estudio que se pretende hacer no solo vaya encaminado a analizar el tipo penal sino también a prevenir nuevas categorías y maniobras delictuales, que posiblemente la ley no regula en este momento.

Para elaborar la presente investigación se tomaran en cuenta las elaboraciones teóricas realizadas hasta la fecha por la Organización de las Naciones Unidas a través del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, las cuales abordan principalmente la problemática que genera la falta de aplicación de una Política Criminal Preventiva en Latinoamérica, y en este tema en específico, aplicable al delito de Extorsión el cual ha generado un grave impacto en la sociedad salvadoreña.

## -CAPITULO I-

### 1.1. VIOLENCIA EN AMERICA LATINA.

En los últimos años, el estudio de la violencia común, la criminalidad y sus efectos en las sociedades latinoamericanas, ha ganado terreno entre los intelectuales. A la fecha, las principales preocupaciones han girado en torno al impacto de la salud pública<sup>1</sup> y en temas de naturaleza económica, tales como el desarrollo y el crecimiento. Sin embargo, poca atención se ha prestado al impacto de la criminalidad en los procesos de democratización, en los gobiernos democráticos y en la estabilidad política. Tal vez esto se dé porque, históricamente, la supervivencia de las democracias latinoamericanas se ha considerado tomando en cuenta más el desempeño económico y social de sus regímenes, y no la capacidad de generar seguridad pública.

Con la excepción de Colombia, América Latina se encuentra actualmente libre de guerras civiles y violencia política. Las dictaduras en el Cono Sur y las guerras internas de América Central finalizaron a principios de los noventa<sup>2</sup>; sin embargo, muchos estudios y agencias internacionales consideran que **América Latina es la región más violenta en el mundo** en cuanto a crímenes violentos y a violencia común de carácter individual se

---

<sup>1</sup> Guerrero, Rodrigo. *Epidemiología de la violencia: el caso de Cali Colombia*. En: Luis Ratinnof. *Hacia un enfoque integrado: ética, violencia y seguridad ciudadana*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>2</sup> Los conflictos fronterizos entre países, los cuales han sido recurrentes en el último siglo, no parecen ser una fuente de crisis violentas; y las fuerzas armadas ya no son la principal causa de crimen y violencia, como lo eran en el pasado. Inclusive Venezuela, que se encuentra inmersa en una profunda crisis sociopolítica, no parece haber experimentado una escalada de violencia política.

refiere<sup>3</sup>, y por lo tanto a pesar de la violencia política y los conflictos étnicos que prevalecen en los países de África al sur del Sahara, Latinoamérica se destaca como la región más insegura del mundo.

Algunos países comenzaron a ocupar puestos altos en las estadísticas regionales de violencia y crimen. El Salvador, Guatemala, y Honduras publicaron información que los ubico en los mismos niveles de Colombia y algunas ciudades de Brasil. Un estudio apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de mediados de los noventa encontró que El Salvador había tenido tasas de homicidios superiores a las 100 muertes por 100,000 habitantes<sup>4</sup> entre los años 1994 y 1997.

Por lo tanto, no sería incorrecto decir que, debido al crimen, América Latina constituye actualmente una de las regiones más inseguras del mundo, con los países centroamericanos encabezando la lista<sup>5</sup>. Guatemala, El Salvador y Honduras tienen niveles superiores al promedio regional, mientras que Nicaragua se sitúa cerca de la media. Sólo Costa Rica se mantiene como la excepción de la región. El punto es que la violencia y la crisis social no son desconocidas en esos países centroamericanos afectados por el crimen en los noventa. *Como hemos visto, durante el siglo XX las sociedades centroamericanas habían sido gobernadas por regímenes militares o autoritarios.* Estos regímenes utilizaban **la violencia** para neutralizar y

---

<sup>3</sup> Ayres, Robert. (1998). *Crime and Violence as Development issues in Latin American and Caribbean*. Washington, D.C.: The World Bank.

<sup>4</sup> Cruz, José Miguel y González, Luis Armando (1997). *Magnitud de la violencia en El Salvador*. Estudios Centroamericanos 588, Pág. 953-966.

<sup>5</sup> Vid. [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6358&idArt=4416340](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=4416340) Portada de publicación del Diario de Hoy, de fecha 10 de enero de 2010, que dice: “*Inseguridad y delincuencia se extienden en América Latina*” “(...) La inseguridad se ha extendido en América Latina, convirtiendo a Venezuela, Honduras y El Salvador en los países más violentos de la región, registrando una tasa de homicidios con más de 52 asesinatos por cada 100 mil habitantes, según el sitio especializado de información de España e Iberoamérica, Infolatam. El sitio señala también que la inseguridad golpea de diferente manera desde Chile y Costa Rica, los menos afectados, a Guatemala, y Venezuela, los más golpeados...”

controlar la oposición política, y así, garantizar su permanencia y legitimidad<sup>6</sup>. Sin embargo, después de las guerras, la violencia continuó moldeando la vida de los centroamericanos, especialmente la vida de aquellos que residen en Guatemala y El Salvador. Las encuestas de opinión pública<sup>7</sup> demuestran que, en el momento en que surgieron los regímenes democráticos, se dio un aumento en la preocupación de la población por las nuevas expresiones de violencia.

La ola de criminalidad y violencia social que invadió a América Latina en las décadas de los ochenta y noventa coincidió con las transiciones a sistemas democráticos, o apareció luego del fin de las guerras civiles, las cuales lograron ampliar la esfera política<sup>8</sup>. De forma paradójica, en el caso de Centroamérica, el crimen y la inseguridad pública surgieron cuando las sociedades abandonaron los gobiernos autoritarios y se convirtieron en democracias.<sup>9</sup> Más aún, dentro de los países de Latinoamérica, la subregión

---

<sup>6</sup> Torres-Rivas, Edelberto.(2001b). *Foundations: Centralamerica*. En: Manuel Antonio Garretón y Edward Newman, (eds). *Democracy in Latin America. (Re) Constructing Political Society*. New York: United Nations University Press.

<sup>7</sup>Vid. <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/informe123.pdf>. El Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) realizó del 21 de julio al 6 de agosto de 2009, un sondeo de opinión destinado a conocer la percepción de las y los salvadoreños sobre la inseguridad y los niveles de victimización generados por la violencia y la delincuencia en el país. Los datos mostrados por esta encuesta no son muy alentadores, 67.4% de la población ven “inseguro” y “muy inseguro” el País, lo que en este caso podría decirse que se está pasando por una crisis de seguridad, muy fuerte. Vid. [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5\\_2009.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5_2009.pdf). La encuesta 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, mientras que el restante 83.6 por ciento declaró no haber sufrido ningún hecho criminal en el último año. Una comparación de este dato con el registrado en anteriores encuestas cursadas por el IUDOP, muestra que, en términos de victimización general, hay una tendencia al alza, que inició en 2006 (14.8 por ciento) luego de que en 2004 se reportó una disminución en los niveles de victimización (12.8 por ciento).

<sup>8</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Aportes para la convivencia y seguridad ciudadana*. PNUD. 1º Ed. Talleres Gráficos, UCA, San Salvador, 2004. Pág. 9

<sup>9</sup> Call, Charles T. (1999). “*Crime and Peace: Why successful Peace Processes Produce The World’s Most Violent Countries*”. Paper presented at the Annual Conference of the International Studies Association (ISA). Washington, D.C. February 1999.

de Centroamérica, particularmente Guatemala, El Salvador y Honduras, se destaca como la más violenta, mientras que Nicaragua presenta niveles moderados de crímenes violentos, y Costa Rica se constituye en la excepción de la zona, junto con su democracia récord establecida hace más de cincuenta años. En Guatemala, El Salvador y Nicaragua, el crimen violento ha sucedido a la guerra civil y a la violencia política, y a pesar de los nuevos regímenes con libertades civiles y competencia electoral, estos países se han convertido en las sociedades más inseguras del hemisferio occidental.

Con estos antecedentes, es importante cuestionarse hasta que punto los niveles de violencia e inseguridad pública pueden presentar amenazas a los proyectos de democratización que actualmente caracterizan a la región. La suposición común sobre un cambio de régimen es que el desempeño económico juega un rol importante en la estabilidad o en la ruptura de los regímenes políticos, al reforzar o erosionar la legitimidad de los mismos<sup>10</sup> o al establecer las condiciones para un intercambio fluido entre los actores políticos<sup>11</sup>; sin embargo, hay muy pocos estudios que vinculan el crimen y la inseguridad pública con la democratización. Más aún, la tendencia renovada de estudiar el rol de la cultura política y la democracia no parece haber considerado lo suficiente el efecto de la inseguridad pública en las actitudes y normas que apoyan las democracias y los procesos de democratización. En este sentido, los países de Centroamérica en situación de postguerra (Guatemala, El Salvador, Nicaragua), constituyen un caso adecuado para estudiar cómo los esfuerzos para construir un régimen democrático y el

---

<sup>10</sup> Lipset, Seymour M. (1994). *"The social Requisites of Democracy Revisited"*. American Sociological Review Pág. 59.

<sup>11</sup> Przeworski, Adam; Álvarez, Michael; Ceheibub, José Antonio; y Limongi, Fernando. (1996). *"what makes democracies endure?"* Journal of Democracy 7, 1, 39-55.

apoyo político para su supervivencia pueden ser erosionados por el efecto negativo de las elevadas tasas de crimen y de violencia común.

### **1.1.1. La Violencia como Problema Social en la región Latinoamericana**

No se puede desconocer que el problema de la violencia delictual, como fenómeno social que tiene expresión en las ciudades, existe desde tiempos inmemoriales y que por tanto, no es nuevo, al grado que podría decir que es consustancial a la ciudad. Tal afirmación debe conducir a replantear la tradicional aproximación que se ha hecho del tema y a lo urbano, desde aquellas metodologías que los interpretan como resultado de un conjunto de entidades patológicas.<sup>12</sup>

Por ello es quizá sería mejor reconocer a la ciudad como un escenario de relaciones sociales. Así la violencia urbana aparecería menos como un problema y más como un producto de una relación social particular de conflicto, que compromete, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos de la relación.

Si bien la violencia urbana ha existido desde que existe la ciudad, es difícil desconocer que durante los últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes de la ciudad latinoamericana contemporánea, debido entre otras cosas, a las nuevas formas que ha asumido y al incremento alarmante de su magnitud.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Fernando Carrión M. y otros. *Ciudad y Violencia en América Latina*. PNUD. Centro de Información de las Naciones Unidas, El Salvador, Centro América. Pág. 5

<sup>13</sup> Carrión, Fernando y otros. “*Ciudad y violencia en América Latina*”. Pág. 5. “La violencia no solo es ubicua y elusiva, sino que parece crecer y multiplicarse rápidamente en todo el planeta, amenazando en convertirse en uno de los problemas intratables de la especie humana. Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en el problema más importante del ser humano para el siglo XXI.”



La violencia se ha extendido en todos los países y ciudades de la región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada ciudad y a cada cultura.<sup>14</sup>

La importancia creciente que ha ido adquiriendo la delincuencia común en las ciudades de América Latina y el Caribe, aún no tiene un correlato respecto del conocimiento. Pero tampoco se le ha concedido la importancia necesaria, ni se ha incorporado en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y prioridad que se merece.

Sin embargo, no se puede desconocer que recientemente se han hecho propuestas innovativas en materia de control y prevención de la violencia urbana que superan aquellas concepciones que postulan *un tratamiento con una acción sobre síntomas mediante la acción policial, la privatización de la seguridad y el incremento de las penas.*<sup>15</sup>

La magnitud y características de la violencia urbana la han invertido en una de las preocupaciones ciudadanas prioritarias, en un factor de la calidad de vida de todos los sectores sociales que habitan las ciudades y en una de

---

<sup>14</sup> “No existe ni una expresión uniforme ni inequívoca de la violencia en su conjunto, sino que la misma se caracteriza por la diversidad de sus formas y por sus ambigüedades.”

<sup>15</sup> Vid. el caso salvadoreño con respecto a la inconstitucionalidad de la Ley Antimaras. Ref. **52-2003/56-2003/57-2003**. Durante el Periodo presidencial del Señor Francisco Flores, en el cual la Sala de lo Constitucional resolvió declarar inconstitucional varias disposiciones de la citada ley, y que por ser ejes principales se dejó sin operatividad dicha Ley. El 9 de octubre de 2003, se aprobó en sesión plenaria de la Asamblea Legislativa el Decreto número 158, denominado: “Ley Anti Maras”, el cual fue debidamente sancionado y publicado en el Diario Oficial número 188, tomo 361, de fecha 10 de octubre de 2003, constituyendo hasta el momento, ley vigente de la República.

Esta ley contiene una serie de defectos, que en su oportunidad fueron expuestos por FUSADES, especialmente con relación a su carácter temporal; pues la existencia de una ley de este tipo acaba no surtiendo efecto alguno en nuestro ordenamiento jurídico, dada la disposición constitucional que establece la retroactividad de la ley penal, cuando sea más favorable al delincuente. Con la presentación de este proyecto de ley, se suple este defecto de la temporalidad, al insertar dentro del ordenamiento jurídico salvadoreño, una tipificación de carácter permanente para los delitos asociados con la pertenencia a las maras.

las expresiones más claras del nivel al que ha llegado la crisis urbana en las ciudades latinoamericanas.

Conforme el fenómeno delictual aumenta, la población –como víctima colectiva- lo reconoce como uno de los problemas centrales. Los problemas de transporte, servicios, ambiente, pobreza, los de equipamiento, de vivienda, de gobernabilidad, etc., se debe incorporar el de violencias.<sup>16</sup>

Siguiendo a **Fernando Carrión**<sup>17</sup> nos dice: “La violencia es un producto de una relación social conflictiva que surge de intereses y poderes que no encuentran soluciones distintas a la fuerza. Es un nivel de conflicto que no se puede procesar dentro de la institucionalidad vigente porque, por ejemplo el sistema político está construido sobre la base de una representación social que tiene muchos vicios: la legitimidad de los gobernantes se erosiona rápidamente (...)”

Las violencias que se desarrollan en las ciudades tienen actores, formas y móviles variados y multicausales. Cada una de ellas se construye en escenarios sociales particulares (escuela, familia, barrio, etc.), que dan lugar a expresiones que tienen un rostro común característico. Así, se tienen violencias de distinto orden<sup>18</sup>, tales como:

- **Violencias Políticas:** que provienen, por ejemplo, de agentes organizados que buscan modificar, sustituir o desestabilizar la institucionalidad estatal vigente (la guerrilla), o de aquellas situaciones

---

<sup>16</sup> “En San Salvador, los problemas de tamaño excesivo, a la alta concentración de población, a los problemas económicos y ambientales, actualmente suman los que tienen que ver con su organización y la seguridad de los habitantes.”

<sup>17</sup> CARRION, FERNANDO. *Violencia Urbana y la Convivencia Ciudadana*. p. 12.

<sup>18</sup> Hay varias propuestas de clasificación de las violencias. Pueden ser, por ejemplo, tipologías según la relación con la víctima (primaria/secundaria o colectiva/individual), los actores implicados (juvenil, de género, infantil), el lugar donde se desarrolle (barrios, colonias) o el ámbito a que se refiera (público, privado) entre otras más.

que restringen la legitimidad, la representación y la participación de la población (paros cívicos). Puede ser desde el Estado o desde segmentos de la población.

- **Violencias económicas:** que surgen, por ejemplo, de los mercados ilegales como escenario social donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados o se generalizan la industria del secuestro o del sicariato.<sup>19</sup> Pero también está el producto de la polarización socioeconómica. Por esta vía mercantil se puede aseverar que se han formado verdaderas empresas transnacionales del delito, siendo las que más peso tienen las referidas al narcotráfico.
- **Violencias intrafamiliares:** que se manifiestan por las condiciones culturales, las relaciones asimétricas, la composición demográfica, entre cuestiones, al interior de un núcleo familiar que tiene un cambio y dinámicas aceleradas.
- **Violencias comunes:** que llevan a erosionar la ciudadanía, se caracterizan por ser difusas y por provenir de múltiples causas.

La violencia, por un hondo contenido social, se expresa diferencialmente dentro de las ciudades, al extremo que se puede plantear la existencia de una geografía delictiva, en la que se deben diferenciar los lugares de residencia de la víctima y del victimario<sup>20</sup>, con el lugar de ocurrencia del delito. Pero en muchos casos también se diferencian el lugar

---

<sup>19</sup> Ellos por lo general, a) recurren a la violencia (extorsión, sometimiento, silenciamiento, homicidio) para ser exitosos; b) reemplazan los símbolos de estatus social por valores materiales que de manera eventual

<sup>20</sup> Los individuos condenados por acciones delictivas provienen mayoritariamente de las comunas que reúnen población de menores ingresos y que presentan mayores problemas ambientales.

donde se produce el homicidio, por ejemplo, con el lugar donde se encuentra el cuerpo del delito.<sup>21</sup>

Si bien la violencia urbana tiene tipos y grados en los que se expresa, no se puede negar que afecta a la sociedad en su conjunto, aunque algunos segmentos de ella se encuentran más proclives al riesgo y a la vulnerabilidad. Es decir, que hay una sociedad delictiva que afecta de manera distinta a los grupos sociales según su clase, género y edad. Los más afectados tanto en víctimas y victimarios de la violencia son el grupo poblacional ubicado entre 15 y 25 años. Es decir, que la juventud es el principal actor, en cuanto a agentes de las violencias y víctimas principales.<sup>22</sup>

En la violencia se hace presente la utilización de medios o instrumentos diversos para perpetrar las fechorías; sin embargo, priman las armas de fuego. Hay una forma cultural lúdica en la que el alcohol y las drogas juegan un papel central dentro de motivaciones de la más variada índole.

### **1.1.2. Violencia en la Región Centroamericana.**

Las manifestaciones de violencia y las percepciones de la misma no son iguales en los tres países centroamericanos en situación de postguerra. Tal vez la diferencia más importante es que Guatemala y El Salvador presentan mucho más crimen y violencia que Nicaragua. No obstante, estas diferencias representan estadísticas simples que miden los niveles de

---

<sup>21</sup> Indudablemente que esta situación añade factores de dificultad a la construcción de una base estadística o de información confiable, porque institucionalmente la responsabilidad queda repartida-incluso-por los diversos lugares donde ocurre el proceso del delito.

<sup>22</sup> De acuerdo a los resultados de encuestas por Instituciones de prestigio como FUSADES y IDHUCA, las áreas centrales se consideran peligrosas son los barrios y colonias marginales.

criminalidad, pero la violencia también se expresa de diferentes maneras<sup>23</sup>. Con el objeto de comprender el impacto del crimen violento en el apoyo político a los nuevos regímenes.

En El Salvador, por el contrario, a pesar de algunos asesinatos de líderes guerrilleros en 1993 y 1994, la violencia política ha sido, en gran parte, erradicada del crimen salvadoreño. Aunque el crimen y la delincuencia alcanzaron niveles considerablemente altos en los años posteriores a los acuerdos de paz y, de 1997 a 2000, la sociedad salvadoreña enfrentó una ola de asaltos y robos a bancos y secuestros, la forma más común de crimen es aquel cometido en contra de la integridad personal. Esto, producto de un serio problema de pandillas o “maras”<sup>24</sup>, y por el aumento en la dinámica de ajusticiamientos y venganzas postpuestas, que posteriormente se convirtieron en un tipo de violencia “social”. Un estudio encontró que había dos tipos de crimen y violencia en la sociedad salvadoreña; por un lado, el crimen con motivación económica, que tendía a concentrarse en las zonas urbanas del país, principalmente en San Salvador; y por otro lado, la violencia física en contra de individuos. Este tipo de crimen se concentraba mayormente en las zonas rurales del sector occidental, y se hizo evidente luego de una serie de masacres familiares<sup>25</sup>. Después de 1998, tanto la “violencia social” como la “delincuencia” parecen haberse reducido de forma significativa, pero la pandillas juveniles, que se encuentran día a día más vinculadas con el crimen organizado y el narcotráfico, continúan siendo una de las principales fuentes de crimen y violencia, en las zonas urbanas y rurales del país.

---

<sup>23</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Aportes para la convivencia y seguridad ciudadana*. PNUD. 1° Ed. Talleres Gráficos, UCA, San Salvador, 2004. Pág. 16

<sup>24</sup> Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel and Loayza, Norman. (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá: Alfa y Omega.

<sup>25</sup> Cruz, José Miguel. (2000<sup>a</sup>). *¿Elecciones para qué? El impacto de la cultura política salvadoreña en el ciclo electoral 1999-2000*. San Salvador: FLACSO.

## **1.2. FACTORES SOCIALES, ECONOMICOS, POLITICOS QUE MOTIVAN LA DECISIÓN DELINCUENCIAL EN EL SALVADOR.**

La incapacidad de la economía de satisfacer la demanda de empleos decentes a la población se ha constituido desde hace varios años en uno de los principales factores de fragmentación social en El Salvador. Esa carencia empuja a la población a obtener sus medios de vida a través de la informalidad, el subempleo o la migración.<sup>26</sup> La falta de empleo decente no solo tiene repercusiones sobre el bienestar material de las personas, sino que también deteriora el clima de convivencia ciudadana y genera un caldo de cultivo propicio para la inseguridad y la violencia, erosionando la base social de la gobernabilidad.

Esta problemática se ve exacerbada en un país con instituciones débiles para dirimir la conflictividad social y hacer prevalecer el imperio del derecho. No es posible construir una ciudadanía efectiva sobre la base de una población que carece de acceso a los medios fundamentales de vida.<sup>27</sup> Tampoco es posible consolidar un régimen de gobernabilidad democrática en un país donde cada una de cada dos personas económicamente activas se encuentra desempleada o subempleada.

El acceso a un empleo decente es el mecanismo principal por el cual se realiza el sentido de pertenencia de una sociedad. Es por tanto, un factor fundamental de cohesión social, entendida esta como la capacidad de una

---

<sup>26</sup> El empleo decente se define no solo por su nivel de remuneración o las condiciones en que se ejerce un trabajo, sino también por las posibilidades de acceso a una red de protección social, que permita mitigar los riesgos asociados al desempleo, el subempleo, la enfermedad, y la pérdida o disminución de los ingresos en la vejez.

<sup>27</sup> PNUD. *Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2007-2008*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Documentación, El Salvador. Pág. 251.

sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización.

Además del acceso al empleo, los acuerdos principales de esta agenda abarcan un conjunto amplio de políticas e indicadores que apuntan a reducir las brechas de ingresos y garantizar un mayor acceso a la educación y los servicios de salud. Posteriormente, el acceso al empleo fue incluido como una de las cuatro áreas temáticas centrales de los indicadores de cohesión social de la Unión Europea, conocidos como “indicadores de Laeken”, que el Consejo de Europa adoptó en Bruselas en Diciembre de 2001<sup>28</sup>.

Desde esta óptica, la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los *sujetos que forman parte de la sociedad*. Los mecanismos incluyen el empleo, los sistemas educacionales, a titularidad de los derechos y las políticas de fomento de equidad, el bienestar y protección social.<sup>29</sup> Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de las normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

Además de su evidente valor ético, el logro de la cohesión social entraña un importante valor práctico, tanto en un sentido económico como político y social. Por una parte, las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones para ofrecer un

---

<sup>28</sup> Esta reunión del Consejo tuvo lugar en el castillo de Laeken (Bruselas), residencia de la familia real de Bélgica.

<sup>29</sup> PNUD., *op cit.*, Pág. 252

ambiente de confianza con reglas claras. Por una parte, en la medida en que la cohesión social vincula los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia social de los individuos, se constituye en una herramienta poderosa para atenuar las brechas sociales y contener la corrosión de la legitimidad y gobernabilidad del Estado.<sup>30</sup>

Esta noción de cohesión social ofrece un marco de análisis para examinar cómo el deterioro del clima de convivencia ciudadana en El Salvador, debido al auge de la violencia en un contexto de *debilitamiento de las instituciones*, se vincula con la incapacidad del sistema económico para garantizar la inclusión de los *grupos socialmente más vulnerables* en la dinámica del trabajo productivo y del crecimiento. Desde esta perspectiva, el carácter epidémico de la violencia es el síntoma más fehaciente de los serios problemas de cohesión social que el país enfrenta. Estos tienen su origen estructural en un sistema socioeconómico históricamente incapaz de asegurar el bienestar colectivo y generar equidad, y que entiende a engendrar “trampas de pobreza” que dificultan el aprovechamiento de las oportunidades de progreso social por parte de amplios sectores de la población.

En gran medida, la migración ha funcionado en El Salvador como una válvula de escape para reducir las enormes tensiones generadas por la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Los mayores ingresos que generan los migrantes salvadoreños en el exterior no solo aumentan sus niveles personales de bienestar sino que también elevan, mediante el envío de remesas, los ingresos monetarios de sus familiares que permanecen en el país, permitiéndoles a estos salir de la pobreza o mejorar sus condiciones de vida. Las migraciones reducen además la presión de la demanda de

---

<sup>30</sup> Ibidem.



servicios sociales básicos (educación, salud, etc.) y la demanda de empleos (contribuyendo a reducir las tasas de desempleo y de subempleo). Por otra parte sin embargo, las migraciones también privan al país de buena parte de su fuerza de trabajo más calificada<sup>31</sup> y retroalimentan la situación de inseguridad y violencia a través de la externalidad negativa de las aportaciones y la transnacionalización del fenómeno de las maras.

### 1.2.1. El Flagelo de la Inseguridad y la Violencia en El Salvador

La violencia, la delincuencia y la inseguridad son algunas de las mayores preocupaciones de la sociedad salvadoreña. Con **tasas de homicidios** superiores a 65 por cada cien mil habitantes y altos índices de otras expresiones de violencia tales como lesiones, robos, hurtos, **extorsiones**, violencia de género e intrafamiliar, El Salvador se coloca a la cabeza de los *países mas violentos de América Latina y del mundo*. Lo más sintomático y preocupante es que los rostros de la violencia son **predominantemente jóvenes**.<sup>32</sup> *El auge de la violencia y la elevada percepción de inseguridad afectan la vida cotidiana y la calidad de vida de las personas e inciden de forma negativa en el desarrollo humano y la consolidación de la gobernabilidad democrática del país.*

Según información de la base de datos conjunta del Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil, en 2005 se registraron 3,812 homicidios en el país, lo cual implicaría una tasa de 65.7 homicidios por cada 100 mil habitantes. En 2006, el número de homicidios registrados se elevo a 3,928 arrojando una tasa de casi 68

---

<sup>31</sup> Ozden (2006) ha estimado que aproximadamente el 30% de la fuerza de trabajo con formación universitaria de El Salvador se encuentra en Estados Unidos.

<sup>32</sup> PNUD., *op cit.*, Pág. 252.

homicidios por cada 100 mil habitantes,<sup>33</sup> esto es, 6.8 veces la tasa considerada “epidémica” por la OPS. La tasa de El Salvador es más de 10 veces mayor que la de Estados Unidos (6.4) y más de 45 veces la de Canadá (1.5).

La criminalidad, la violencia y la inseguridad ciudadana imponen una carga sobre los países, tanto en términos humanos como económicos. En primer lugar se hallan las vidas perdidas, en particular de personas jóvenes. En el 80.4% de los homicidios cometidos en El Salvador en 2006, las víctimas tenían edades entre 20 y 39 años. En segundo lugar, la violencia y la criminalidad implican costos onerosos en gastos de salud, costos legales, ausentismo del trabajo y productividad perdida. Todo ello incide en las posibilidades de desarrollo de una sociedad al afectar la capacidad de acumulación de capital humano y social. La carga económica asociada con la violencia incluye los costos a los individuos, las familias, las empresas e instituciones, por los hechos de violencia que han sufrido directa o indirectamente, así como los impactos más amplios sobre la sociedad como un todo, y que se expresan en los fondos presupuestarios que el Estado debe destinar para implementar **políticas de prevención y combate a la violencia**, y para tratar sus consecuencias.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Estas cifras ajustan las tasas de homicidio con base en la información preliminar del Censo de población de 2007. Vid. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/82665-el-salvador-contabiliza-mas-de-4-mil-asesinatos-por-violencia-en-2009.html>. Portada de *La prensa Grafica*, Periodista Ernesto Pérez, Martes 29 de Diciembre de 2009, que se lee: “Las autoridades salvadoreñas han registrado 4,260 asesinatos entre el 1 de enero al 28 de diciembre del 2009. El 70% de las víctimas tenía entre 18 y 40 años de edad, según datos policiales preliminares.”

Así mismo, [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6358&idArt=4317803](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=4317803) noticia del Diario de Hoy, de fecha 6 de Diciembre de 2009, por el Periodista David Marroquin, que dice: “Los rubros delictivos que han tenido un aumento considerable para este año son los homicidios y las extorsiones. Los números que maneja la Policía Nacional Civil (PNC) con respecto a los asesinatos, hasta el 5 de noviembre, detallan que 4 mil 65 personas murieron víctimas de la violencia, una cifra récord para el país con relación a los últimos diez años. Además, en los primeros cinco días de diciembre ya se registraban 77 muertes violentas, 45 más que en el mismo período del año pasado.”

<sup>34</sup> Ibidem.

### 1.2.2. La Cultura de Violencia en El Salvador

En las ciudades de América Latina vienen en desarrollo culturas sustentadas en un tipo de racionalidad que admite la violencia como un *instrumento para resolver diferencias*, satisfacer necesidades y solucionar conflictos. Las culturas de violencia que se forman con distintos ingredientes, envuelven diversidad de actores, se manifiestan de muchas maneras y se expresan en escenarios múltiples; constituyen culturas que se enuncian en eventos que se refuerzan de modo mutuo. Cada hecho violento cometido en cualquier espacio social, independientemente de las razones que lo originan, desencadena reacciones y contra reacciones que contaminan la vida cotidiana y salpican a toda la sociedad.<sup>35</sup>

***Como toda cultura la violencia es un producto de la sociedad. Se produce socialmente y por eso se la puede prevenir también socialmente***<sup>36</sup>. La cultura de violencia nos resulta de la manifestación de comportamientos de seres humanamente alienados. La violencia es una adulteración de las relaciones humanas como producto de instituciones sociales –la familia, la escuela, los grupos a que se pertenece, las cárceles, la policía, las instituciones oferentes de servicios – que la permiten, generan o recrean cuando se distorsionan. Muchos entre aquellos quienes realizan actos violentos, se ha visto expulsados, estimulados, seducidos u obligados a cometerlos. De alguna forma fueron instrumentalizados.

Los comportamientos agresivos que dinamizan las espirales de violencia, encuentran en buena medida su razón de ser en **las condiciones**

---

<sup>35</sup> Fernando Carrión M. y otros. *Ciudad y Violencia en América Latina*. PNUD. Centro de Información de las Naciones Unidas, El Salvador, Centro América. Pág. 267.

<sup>36</sup> Ibidem.

***sociales, políticas y jurídicas predominantes en las sociedades.***<sup>37</sup> Las conductas violentas no se pueden explicar tan solo por la naturaleza humana, pues su fundamentación va más allá de las personas tomadas aisladamente. *Toda la carga psicológica que alimenta comportamientos agresivos se nutre y estalla en ambientes sociales.* Por eso, no se puede descifrar la lógica de la violencia con claves individuales ni separarla de sus ensamblajes socioculturales. El empalme de caracteres negativos del individuo y de la sociedad produce corto circuitos que detonan la violencia.

La violencia produce sensaciones de inseguridad, indefensión, temor. Las culturas de la violencia son también cultura del miedo, que se traducen en comportamientos de recelo, desconfianza y aprensión. Por un lado, incitan a la privatización de la seguridad ciudadana<sup>38</sup>, frente a la incapacidad del Estado para garantizarla plenamente. Aparecen empresas de vigilancia y salvaguarda, se multiplica el uso de alarmas y de escoltas y prolifera la posesión de armas por los ciudadanos, como mecanismos para contrarrestar la incertidumbre. Las casas y conjuntos residenciales de las clases altas y medias se protegen con muros y rejas, dando lugar a arquitecturas de inspiración carcelaria donde los moradores se auto encierran para preservar sus posesiones y ampararse, mientras los delincuentes y criminales anda libres. Por efecto de la seguridad real o imaginaba, los centros de muchas

---

<sup>37</sup> PNUD. *Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2007-2008*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Documentación, El Salvador. Pág. 253

<sup>38</sup> Vid. <http://vscanarias.foroactivo.net/internacional-f8/hay-un-policia-por-casi-tres-guardias-de-seguridad-privada-en-centroamerica-t10063.htm>. “Hay un policía por casi tres guardias de seguridad privada en Centroamérica. Por cada policía que hay en Centroamérica con bajo salario, equipo deficiente y escasos recursos para luchar contra la delincuencia organizada, existen casi tres guardaespaldas privados que, con atractivo sueldo y mayores posibilidades técnicas y materiales, se dedican a cuidar a acaudaladas familias, poderosos hombres de negocios, residenciales de lujo y empresas.” Así mismo véase noticia del Diario de Hoy de fecha 27 de febrero de 2010, que dice: “El 90 por ciento de los negocios situados en el centro de San Miguel tiene seguridad privada, según lo constató un equipo de El Diario de Hoy. Ventas de ropas, electrodomésticos, calzado y hasta las pequeñas tiendas de cereales están custodiadas por los guardias de seguridad privada.”

ciudades tienden a convertirse en lugares fantasmas porque los ciudadanos, por el temor al atraco, no los pueden disfrutar. Los parques y demás espacios públicos de recreación arriesgan a perder su carácter de parejas comunes por miedo a la agresión. Vivir la ciudad, transitar por la calle, o tomarse un café en algún establecimiento, producen zozobra y paranoia, en ciudades donde prosperan la inseguridad y la violencia.

### **1.2.3. Causas de la Violencia**

Estudios empíricos que han tratado de identificar los determinantes principales de la criminalidad en el mediano y largo plazo han encontrado correlaciones robustas con tres grandes conjuntos de variables: i) las condiciones sociales básicas y las oportunidades laborales, especialmente la tasa de desocupación juvenil, ii) los niveles de educación y iii) el grado de integración funcional de las familias.<sup>39</sup>

#### ***1.2.3.1. Las Condiciones Sociales Básicas y las Oportunidades Laborales, Especialmente la Tasa de Desocupación Juvenil***

El crecimiento de la pobreza urbana en la última década se suele asociar con el aumento de la violencia, la delincuencia y la inseguridad de las ciudades de América Latina (Arriagada, 2001). La evidencia disponible sugiere que la epidemia de criminalidad y violencia que azota la mayoría de los países latinoamericanos, incluido El Salvador, está entrelazada con las condiciones de pobreza que afectan a vastos sectores de la población. Los datos muestran una correlación apreciable entre tasas de homicidios y las tasas de pobreza en el continente, aunque en el caso salvadoreño la tasa de

---

<sup>39</sup> PNUD., *op cit.*, Pág. 254.

homicidios se encuentra muy por encima de lo que sería de esperar dada su tasa de pobreza.

En general, las mayores expresiones de violencia no se concentran en las zonas más pobres de América Latina, sino en aquellos contextos donde se combinan perversamente diversas condiciones económicas, políticas y sociales. La evidencia sugiere que, más que la pobreza, las crecientes desigualdades de ingresos y oportunidades, en conjunto con otros factores sociales, culturales y psicológicos, generan mayor violencia. Diversos estudios han encontrado que la distribución de la riqueza en una sociedad es más significativa que la pobreza para predecir los niveles de violencia.

En América Latina, la mayoría de países ha registrado en el último par de décadas una considerable agudización de los problemas sociales y de las desigualdades, lo cual ha multiplicado los factores de riesgo respecto a la delincuencia<sup>40</sup>. En un contexto de pobreza persistente y de alta desocupación, la población joven resulta muy vulnerable a la dinámica de la violencia. El desempleo, especialmente entre los jóvenes urbanos que han abonado la escuela, se ha asociado en diversos estudios con altos niveles de criminalidad (ONU, 2007).

La combinación de jóvenes excluidos, que no encuentran vías de entrada a la vida laboral, de baja educación, y que provienen en muchos casos de entornos familiares altamente disfuncionales, propicia que este segmento de la población se encuentre en mayor riesgo de exposición a la violencia, como victimarios y como víctimas.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Según lo indican diferentes estudios (CEPAL et al., 2003; CEPAL, 2005), la pobreza en América Latina tiene una de sus causas principales en el hecho de que este continente es el más desigual de todos.

<sup>41</sup> PNUD., *op cit.*, Pág. 256.

Para los jóvenes, el trabajo no es solo un modo de subsistir sino el principal mecanismo para insertarse en la sociedad; por ello, la persistencia de altas tasas de desocupación y subocupación juvenil tiene graves implicaciones para el aumento de la criminalidad y la violencia. Tal situación se agudiza por el hecho de que muchas veces el ingreso esperado de las actividades delictivas es mucho mayor que el ingreso promedio que un delincuente obtendría si desempeñara un trabajo remunerado acorde a su nivel educativo.

En este contexto, el crecimiento de la bandas de jóvenes delincuentes, organizados en maras, ha recibido crecientemente atención en los medios de comunicación y la investigación sociológica en años recientes. En un informe que evalúa la magnitud de dicho fenómeno en cinco países de la Región (México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), USAID ha estimado que el número de miembros de maras en dichos países podría alcanzar más de 300 mil y que esta ascendiendo (USAID, 2006). Honduras presentaría la tasa más alta de pandilleros por cada 100 mil habitantes, con un valor de 500, seguida por El Salvador, con una tasa de 180 pandilleros por cada 100 mil personas. De acuerdo con dicho informe, *“los miembros de las maras vienen de áreas urbanas pobres y marginalizadas, y son producto de un medioambiente caracterizado por servicios inefectivos, exclusión social, capital social débil, familias desintegradas, y hacinamiento”*.

***La relación entre el fenómeno de las maras y la violencia se ha complicado por los efectos colaterales asociados a las migraciones, como la transculturización de las pandillas y las deportaciones.***<sup>42</sup> Estas últimas han experimentado un marcado incremento en años recientes, a medida que Estados Unidos ha endurecido sus políticas de migración. De

---

<sup>42</sup> PNUD., *op cit.*, Pág. 257.

acuerdo con datos del U.S. Homeland Security, El Salvador habría registrado una tasa de 660 inmigrantes con alta posibilidad de deportación por cada 100 mil habitantes, la más alta en Centroamérica.

### **1.2.3.2. La Exclusión Educativa**

Los estudios comparativos muestran que la educación es el principal mecanismo para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la producen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad de las familias en el plano de la salud, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos. Por esa razón, los esfuerzos y las inversiones destinadas a incrementar los logros educativos de los jóvenes tienen diversos efectos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2004).

Los mayores logros educativos tienen apreciables retornos intergeneracionales, dada la alta incidencia del nivel educacional de los padres y, sobre todo, de las madres, en el rendimiento educativo de los hijos. A su vez, el acceso a mejor educación potencia las posibilidades de incorporación exitosa en la esfera laboral. Por tanto, mejorar el nivel educacional de los hogares cuyos jefes futuros serán los actuales jóvenes escolarizados, produce un efecto favorable en el desempeño educacional de la próxima generación, reduce los niveles de deserción y repitencia escolares, aumenta el número de años de estudio completados y mejora sensiblemente las oportunidades de inserción en el mercado laboral.

Por otra parte, **los estudios comparativos muestran también que la educación es una de las políticas más efectivas para prevenir la delincuencia.** Cuantos más altos son los niveles educativos de una población, menor será el número de delitos. La Organización Panamericana



de la Salud (OPS) subraya a este respecto: “es claro que la intervenciones que aumentan el éxito académico y los años de escolaridad pueden reducir el número de incidentes de violencia durante la niñez y más adelante. Cualquier cosa que mejore la educación probablemente también reduce el riesgo de violencia entre niños y jóvenes” (OPS, 1998).

### **1.2.3.3. La Integración Funcional De Las Familias**

La familia es un instrumento fundamental de socialización positiva en la medida que está bien integrada y transmite valores éticos fundamentalmente para la convivencia en sociedad, a través del ejemplo diario de los padres y la tutoría de los jóvenes cuando estos entran en dificultades. Tales roles no son reemplazables por ninguna otra institución, y convierten a la familia en un factor clave para prevenir el delito.<sup>43</sup>

*La evidencia empírica* disponible indica que, cuando las familias se encuentran en una situación crónica de disfuncionalidad, sobre todo si existe violencia domestica, aumentan las probabilidades de que los hijos reproduzcan en su adultez las conductas de violencia domestica y sean más propensos a la violencia en general. La familia debilitada crea así una vulnerabilidad importante en sus miembros más jóvenes, aumentando el riesgo de que incurran en actividades delictivas.<sup>44</sup>

En América Latina, donde según los estudios (CEPAL, 2004) predomina la familia nuclear, y donde existe un fuerte apego cultural a la familia y esta es altamente valorada por los jóvenes, el deterioro de las condiciones socioeconómicas ha puesto en tensión a muchos hogares, generando fragmentación familiar y disfuncionalidades que dificultan la adaptación de los jóvenes a la sociedad y, en casos extremos, los colocan en

---

<sup>43</sup> PNUD., *op cit.*, Pág. 262.

<sup>44</sup> Ibidem.

una situación de mayor vulnerabilidad para involucrarse en actividades delictivas (Kliksberg, 2007).

El estudio de Orantes (2006), encontró que una buena parte de los reclusos del sistema carcelario salvadoreño provenía de hogares altamente disfuncionales y que enfrentaban graves carencias económicas. Casi el 40% crecieron en hogares monoparentales y otro 16% se crió con los abuelos o con otras personas. Un alto porcentaje fue siempre objeto de violencia física o maltrato psicológico en su niñez. En el 48% de los casos, los ingresos familiares “nunca” alcanzaron a dar cobertura a las necesidades básicas del hogar. Dada la precariedad económica familiar, 7 de cada recluso se vieron forzados a trabajar en su niñez “siempre” o “algunas veces”.

#### **1.2.4. El Salvador: Factores Negativos de Carácter Social**

No cabe duda que hay factores estructurales, especialmente económicos, como la cantidad, calidad y remuneración de los empleos disponibles; factores institucionales, como la credibilidad y efectividad o dureza de las leyes penales; y factores políticos, como la falta de coherencia en la Intervención del Estado, los vicios del sistema de partidos políticos o la falta de voluntad de las autoridades, que seguramente tiene incidencia en la situación general de violencia y delincuencia de un país en un momento determinado.

Pero hay otros factores, a los que prestamos menos atención en países como El Salvador, que son formalmente sociales o culturales, aún cuando tengan elementos, aristas, implicaciones o expresiones económicos, jurídicas, políticas o institucionales. La modificación de estos factores es indispensable para “cruzar la esquina” en la ruta del combate a la delincuencia.

#### **1.2.4.1. La Falta de un Control Eficaz en la Comercialización de Armas**

El homicidio es la más fatal e irreparable forma de violencia. En El Salvador, como en otros países, tanto si se trata de violencia social o de violencia delincuencial, la mayor parte de muertes violentas son causadas por armas de fuego. Según datos de la Policía Nacional Civil, cerca del 70% de homicidios a nivel nacional son provocados por armas de fuego.<sup>45</sup>

En El Salvador se estima actualmente en unas 400,000 la cantidad de armas de fuego, entre las legales y las ilegales (PNUD, 2003). Más del 60% de estas armas se ha adquirido y se porta de manera ilegal.<sup>46</sup> De las armas legales, al menos la cuarta parte de las licencias de portación está ya vencida y la Policía no tiene suficiente capacidad operativa para confiscar las armas que ya no tienen o nunca tuvieron legalidad. Pero lo más importante no es la ilegalidad o el control. El hecho más significativo es que una de cada cinco personas entre 15 y 60 años tiene un arma de fuego. Esta cifra, combinada con factores agravados de riesgo, es explosiva.

Un país como El Salvador, saliendo de una guerra civil generalizada de larga duración, con su historia de violencia, con un desarrollo tan incipiente de sus instituciones policiales y judiciales, con muy altos índices de pobreza y marginalidad, con el nivel cultural tan bajo de su población, no debiera jugar con fuego. Los argumentos que tal vez son válidos para sustentar el derecho de tenencia y portación de armas en países desarrollados, no valen de igual manera en nuestro medio.

---

<sup>45</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Aportes para la convivencia y seguridad ciudadana*. PNUD. 1º Ed. Talleres Graficos, UCA, San Salvador, 2004. Pág. 80.

<sup>46</sup> Vid. *Noticia de la Prensa Grafica del día 19 de febrero de 2010, Pág. 16*, Escrita por la periodista Tania Membreño, en el cual se menciona: “ 8,354 armas han sido robadas en tres años”. “(...) Un promedio de ocho armas son robadas, hurtadas o extraviadas a diario en El Salvador. Según las estadísticas de la PNC, en los últimos 3 años...(…) un informe del (PNUD) indica que el total de armas de fuego ilegales que circulan en el país oscila entre 400,000.”

El uso generalizado de armas de fuego es, ante todo, un problema de cultura, o de falta de cultura; como quiera verse. También es un problema de psicología social y de inteligencia práctica, socialmente configurada en el caso de los pueblos. Sólo en su dimensión más superficial es un problema de leyes o de instituciones encargadas de hacer cumplir las leyes.

El Salvador debiera postular como objetivo nacional una sociedad desarmada, y sólo en el horizonte de esa aspiración humanista tendría sentido pensar en excepciones, gradualidad y regulaciones.<sup>47</sup> Pero ahora impera la lógica contraria: se parte del derecho de todos los ciudadanos a la tenencia y portación de armas de fuego, y a partir de estas premisas se establecen las excepciones y las regulaciones.

#### **1.2.4.2. Las Drogas y el Alcohol como Factores Promotores de la Delincuencia**

Algo similar ocurre con el problema del consumo de drogas y alcohol. El tráfico de drogas es responsable de una gran parte de delincuencia asociada al “crimen organizado”, pero también se ha convertido en factor determinante de una gran cantidad de hechos de delincuencia común.

En el pasado, la droga sólo pasaba por El Salvador. El consumo de drogas fuertes era un fenómeno focalizado en pequeños reductos de las elites. En estratos de bajos ingresos casi solo se consumía marihuana y, en términos generales, la drogadicción era culturalmente ajena a los sectores populares.

En los últimos años, dos factores han cambiado drásticamente la situación: los flujos y reflujos migratorios hacia y desde los Estados Unidos y el pago en especie que los narcotraficantes de las mafias colombianas y mexicanas hacen a sus aportes salvadoreños por tareas de servicios

---

<sup>47</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Op cit.*, Pág. 82.

asociados al tránsito de los cargamentos. Este último elemento se ha traducido en la creación de un gran mercado interno en el que miles de jóvenes roban varias veces al día para financiarse sus consumo cotidiano de drogas, especialmente el crack, que es una de las más populares y adictivas.

De la misma manera, los usos comerciales y sociales del consumo de alcohol inciden en gran medida en la situación general de violencia y delincuencia, así como en el clima general de inseguridad y amenaza que percibe la mayor parte de la población.

### **1.3. LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA DELINCUENCIA COMO EJE CENTRAL DE UNA POLITICA PÚBLICA.**

#### **1.3.1. Modelo Represivo de la Delincuencia.**

La violencia común es una de las expresiones más claras de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, los gobiernos locales y nacionales de la región y la propia sociedad aún no la han asumido con la debida propiedad, al extremo que el enfrentamiento al hecho delictivo arroja resultados más bien preocupantes. Instituciones fundamentales como la policía y la justicia se desacreditan a pasos gigantescos y los habitantes se recluyen en un mundo privado cada vez más complejo.<sup>48</sup> Si se intenta sistematizar las *principales concepciones que rigen en el enfrentamiento de la violencia*, se pueden encontrar dos vertientes fundamentales: la una, inscrita en una política de Estado-hoy dominante-que propugna el control de

---

<sup>48</sup> El Estado no tiene legitimidad porque ha dado un trato represivo a los conflictos y porque sus agentes han incorporado la lógica privada (limpieza social, violación de derechos humanos, corrupción) a la función pública más esencial a la sociedad: la seguridad ciudadana y la justicia. Esta realidad da lugar a que se multipliquen diversas formas de “justicia privada” y a que se generalice una mentalidad autodefensiva de la población.

la **violencia vía represión y privatización**<sup>49</sup> y, la otra, como seguridad ciudadana que se inscribe en una relación de sociedad-Estado que, a la par que enfrenta el hecho delictivo busca construir ciudadanía e instituciones que procesen los conflictos democráticamente.

El Estado en este contexto se convierte en un depositario de la seguridad demandada por las clases propietarias contra las clases peligrosas. Estos sectores conciben al Estado (policía, ejército, justicia) como el garante de la protección colectiva de la población y exigen mano dura a la fuerza pública y al conjunto de los aparatos estatales para que se protejan sus bienes y vidas.

En estos casos las acciones fundamentales se dirigen hacia el control de la violencia bajo una óptica represiva.

Ante el desbordamiento de los sistemas judiciales y penitenciarios, por la magnitud de la violencia y sus nuevas formas, se plantea una reforma a los códigos penales dirigida a modificar la tipificación del delito y a incrementar las penas.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Fernando Carrión M. y otros. *Ciudad y Violencia en América Latina*. PNUD. Centro de Información de las Naciones Unidas, El Salvador, Centro América. Pág. 16

<sup>50</sup> Vid. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/96182-funes-veta-incremento-de-pena-a-menores.html>. Noticia del periódico La Prensa Gráfica de fecha 25 de febrero de 2010, escrita por los periodistas Karla Ramos, Luis Láñez y Amílcar Mejía, referente al Veto del Presidente Mauricio Funes del Incremento en las Penas de la Ley Penal Juvenil, por violentar el artículo 35 de la Constitución de la República, que en su inciso segundo detalla que “la conducta antisocial de los menores que constituya delito o falta estará sujeta a un régimen jurídico especial”. Es decir, establece que el tratamiento estatal hacia este tipo de conducta debe ser distinto al aplicado al régimen de adultos”, señalando además que la disposición va en contra de lo estipulado en la Convención sobre los Derechos del Niño, “que establece como obligación del Estado el tratamiento a los menores de forma apropiada a su edad”, así como la utilización del encarcelamiento o prisión “como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda”.

Así mismo, Vid. Decreto Legislativo No. 154, referente a la creación de la Ley Antimaras; Decreto Legislativo No. 246, referente a la creación de los Juzgados Especializados; Decreto Legislativo No. 108 referente a la creación de la Ley contra actos de terrorismo; Decreto Legislativo No. 487, referente a las Reformas en el Código Penal; y el Decreto Legislativo No. 904, referente a la creación del Nuevo Código procesal penal.

Es interesante ver como el concepto de delito y por tanto de delincuente van cambiando en la visión del Estado; que es, en última instancia, el que crea y define la figura del delito y las penas correspondientes. Se aumentan las penas a ciertos tipos de delitos, pero lo más grave es la impunidad y la saturación de cárceles.<sup>51</sup>

*El enfrentamiento al hecho delictivo mediante el uso de la fuerza.* Allí se inscriben, por ejemplo, los operativos que periódicamente realizan el ejército y la policía para controlar la delincuencia común en las poblaciones de bajos ingresos. En general se caracterizan por ser parte de una estrategia de represión, amedrentamiento y seguridad inscritas en una concepción antisubversiva. Son operaciones tipo rastrillo que se desarrollan con gran despliegue informativo y de fuerzas.<sup>52</sup>

La privatización de ciertos segmentos de la actividad, sobre la base de empresas de seguridad que contratan policías jubilados y personal con poca formación. Pero también con la venta de servicios y mercaderías que paralelamente se van desarrollando: armas, alarmas, seguridades, clases de defensa personal, etc.

En contrapartida a esta concepción dominante, no se puede negar que poco a poco toma existencia una visión minoritaria y alternativa a la anterior, que ve con preocupación la renuncia del Estado a su papel corrector de las

---

<sup>51</sup> Vid. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/96182-funes-veta-incremento-de-pena-a-menores.html>. Noticia del periódico La Prensa Gráfica de fecha 25 de febrero de 2010, escrita por los periodistas Karla Ramos, Luis Laínez y Amílcar Mejía, referente al Veto del Presidente Mauricio Funes del Incremento en las Penas de la Ley Penal Juvenil, por violentar el artículo 35 de la Constitución de la República, que en su inciso segundo detalla que “la conducta antisocial de los menores que constituya delito o falta estará sujeta a un régimen jurídico especial”. Es decir, establece que el tratamiento estatal hacia este tipo de conducta debe ser distinto al aplicado al régimen de adultos”, señalando además que la disposición va en contra de lo estipulado en la Convención sobre los Derechos del Niño, “que establece como obligación del Estado el tratamiento a los menores de forma apropiada a su edad”, así como la utilización del encarcelamiento o prisión “como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda”.

<sup>52</sup> Fernando Carrión M. y otros. *Op cit*, Pág. 269.

desigualdades, a su condición de árbitro en la resolución de los conflictos y a su cualidad de garante del interés colectivo.

Este retirarse de lo estatal, produciría un proceso contradictorio de acopamiento de ciertos segmentos de la sociedad civil, a través del, por ejemplo, peligroso camino sin retorno de la justicia por sus propios medios<sup>53</sup> o de la privatización de la seguridad. Pero también de la búsqueda del justo empate de la sociedad civil y del Estado en la construcción de la ciudadanía. En este contexto, la seguridad ciudadana se desarrollaría en un espacio social en construcción, donde la participación permitiría enfrentar todos los eventos sociales y naturales que tiendan a socavar lo social, lo público, las bases materiales de la convivencia, las instituciones de intermediación social, etc.

Esta concepción que tiende a armarse sobre la base de dos puntas: una que busca estructurar una propuesta de carácter general y otra, más heterogénea, que tienda a desarrollarse desde la particularidad de ciertos gobiernos locales, y que es quizá donde se hacen las propuestas más innovativas<sup>54</sup> y abarcativas en materia de control y prevención de la violencia urbana.

El tema de la delincuencia y por oposición el de la seguridad ciudadana, sin ser homogéneo en el conjunto de las ciudades de la región, amerita ser asumido de manera inmediata. Sin lugar a dudas es un problema nacional de interés colectivo y público, que **compromete al conjunto de la**

---

<sup>53</sup> Vid. <http://www.laprensagrafica.com/revistas/septimo-sentido/96848--milingo-despues-de-las-balas-.html>. Noticia de la Prensa Gráfica de fecha 28 de febrero de 2010, escrita por el periodista Gabriel Labrador Argón, referente a la supuesta existencia de grupos de exterminio detrás de las masacres ocurridas recientemente en el país, principalmente asociados con la autoría de la masacre en el Cantón Milingo de Suchitoto, departamento de Cuscatlán, en el cual una de las hipótesis principales es de que la población está tomando la justicia por sus propias manos y como consecuencia de ellos se han organizado en grupos de exterminio.

<sup>54</sup> Ibidem.



**sociedad y sus instituciones**<sup>55</sup>. Así como no es un problema de exclusiva responsabilidad de la policía y la justicia, ni tampoco es sólo del gobierno, la población no puede excluirse y quedar pasiva<sup>56</sup>, porque el paternalismo estatal no conduce a la formación de ciudadanía.<sup>57</sup>

Sin embargo, *siendo la ciudadanía la fuente y fin de la violencia* se requiere su participación en la solución del problema (por ejemplo, en vez de privatizar la policía, dotarla de ciudadanía). Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y la vida cotidiana. En esta perspectiva, puede ser interesante que las municipalidades jueguen un papel importante y se creen comisiones especiales de seguridad ciudadana en las que participen concejales, policía, intendencia, justicia, comisiones de derechos humanos, etc.

Pero no será suficiente si no se controla la apología de la violencia que realizan algunos medios de comunicación y en especial la televisión, si no se modifican los factores de la cultura lúdica basada en el alcohol, el *control de armas de fuego*, el desarme de la población y su monopolio por el ejército y la policía. En el campo penal se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en el derecho ciudadano, en la

---

<sup>55</sup> Vid. *Noticia de la Prensa Gráfica, de fecha 19 de febrero de 2010, Pág. 40*, escrita por el periodista Santiago Leiva, que dice en su encabezado: “Fútbol Forever y una nueva propuesta social”. (...) Alejandro Gutman inicia hoy una serie de charlas encaminadas a concienciar y exponer mecanismo sobre como mejorar la calidad de vida de las comunidades...”. Se puede observar como la cooperación de todos los ciudadanos, ayuda a dinamizar la prevención de la delincuencia, especialmente el deporte es un mecanismo muy útil, ya que como hemos visto a lo largo de este capítulo, los menores de edad son los más susceptibles a la delincuencia, por lo que hay que crear mecanismos y condiciones para mejorar su calidad de vida, esto incluye diversos programas para lograr dicha prevención e inserción social.

<sup>56</sup> Como se puede pedir a las autoridades efectividad en la lucha contra la delincuencia si los ciudadanos no están dispuestos a ayudar a ser protegidos.

<sup>57</sup> La seguridad ciudadana, más allá de su carácter de tema ideologizado es ante todo un derecho al que corresponde un deber. Camacho, 1994 citado por CARRION, FERNANDO. “*Violencia Urbana y la Convivencia Ciudadana*”.

desburocratización y agilidad de la justicia, más que el incremento de las penas. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia. En suma, se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático.<sup>58</sup>

El debilitamiento de lo público, como instancia de socialización y de mediación de lo individual-privado con lo colectivo, se encuentra en franco proceso de deterioro. Por ello, los problemas de las identidades, como base de la articulación social y del sentido de pertenencia, tienden a redefinirse en ciertos grupos de la sociedad (como la juventud) o en algunos de los ámbitos sociales más tradicionales como la escuela, la familia, el trabajo, la ciudad.<sup>59</sup>

Hasta ahora se ha enfrentado el problema de manera policial y con resultados no muy positivos. *Se trata de un problema nacional de interés colectivo y público, se compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones (no solo la policía).*

Esta institucionalidad debería elaborar un plan de acción y una propuesta de concertación con distintas entidades públicas, privadas y comunitarias<sup>60</sup> para que, por ejemplo, controlen la defensa y exaltación de la

---

<sup>58</sup> PNUD. *Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2007-2008*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Documentación, El Salvador. Pág. 270.

<sup>59</sup> Con la modernización y la secularización, las instituciones tradicionales (iglesia, familia, escuela) por diversas razones han perdido eficacia como cohesionadores de las comunidades y como instancias claves en el proceso de inserción de los individuos en un orden simbólico y normativo. (Corporación Regional de Medellín)

<sup>60</sup>Vid.[http://www.elmundo.com.sv/Mambo/index.php?option=com\\_content&task=view&id=23537&Itemid=41](http://www.elmundo.com.sv/Mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=23537&Itemid=41). Noticia de diario El Mundo de fecha 5 de febrero de 2010, escrita por la periodista Karla Espinoza, referente a la Consulta Ciudadana que realizó el Presidente Mauricio Funes respecto al Plan de Seguridad Pública propuesto por el mandatario en vista de la creciente ola de criminalidad y la necesidad de una pronta respuesta a dicha problemática, teniendo como base la opinión pública en la toma de decisiones de los problemas de nación.

violencia, modifiquen los factores de la cultura basada en el alcohol, controlen las armas de fuego, desarmen a la población, aumenten la iluminación y transporte barrial, y desarrollen campañas de seguridad ciudadanas y defensa civil.

Las estrategias y los enfoques preventivos tienen dimensiones y actores diversos. En un sentido muy amplio, las políticas económicas, demográficas, migratorias, urbanísticas y educativas, por ejemplo, pueden tener significativos impactos estructurales en la mitigación de fenómenos sociales de violencia y delincuencia.

En igual sentido, el sistema de justicia penal, además de producir efectos correctivos o punitivos, tiene un evidente impacto preventivo o disuasivo, cuando goza de credibilidad en amplios sectores de la población.

Las instituciones policiales, por su parte, además de ejercer la fuerza coercitiva o represiva del Estado ante hechos delictivos consumados, también desarrollan estrategias y acciones de carácter preventivo a través de patrullajes, retenes, procesamiento de información, postas de protección, operaciones de desarme y otras modalidades de trabajo cotidiano orientadas a desalentar, obstaculizar o evitar la consumación de hechos delictivos.<sup>61</sup>

Entendida de esa manera, *la prevención de la delincuencia es una responsabilidad institucional que deben compartir diversas instancias del Estado, aunque la responsabilidad más directa recaiga normalmente en el sector de seguridad pública del gobierno.*

Pero la prevención de la delincuencia, en su dimensión institucional, debe ser complementada con el compromiso y la acción de los ciudadanos. Esta es la dimensión social de cualquier enfoque preventivo de la seguridad

---

<sup>61</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Aportes para la convivencia y seguridad ciudadana*. PNUD. 1º Ed. Talleres Gráficos, UCA, San Salvador, 2004. Pág. 77.

pública, promovido por grupos organizados, en ámbitos comunales y vecinales, con apoyo de instituciones públicas y privadas, así como de la iglesia<sup>62</sup>.

El problema que se aborda en esta ponencia puede definirse como el conjunto de situaciones de violencia y delincuencia común que afectan de manera más generalizada y cotidiana la seguridad de la mayor parte de la población.

Para las instituciones policiales, la distinción entre delincuencia y violencia social es relevante y hasta urgente, entre otras razones porque delimita sus ámbitos de responsabilidad y rendición de cuentas, ya que en términos generales, la policía es más responsable por la delincuencia que por determinadas manifestaciones de violencia social. Para el ciudadano, sin embargo, ambas modalidades forman una especie de *continuum* entreverado e indisoluble. Por tanto, ambas deben considerarse de manera conjunta para efectos de calibrar y aliviar su impacto negativo en la colectividad y en la calidad de la vida de la gente.<sup>63</sup>

En los parámetros del presente, la categoría general de violencia y delincuencia común debe diferenciarse más bien del “crimen organizado”. Esta distinción importante para efectos de análisis y, sobre todo, para efectos de formulación de estrategias públicas.

Por el momento, las estrategias contra el crimen organizado deben ser eminentemente institucionales y deben asumirse, formularse e

---

<sup>62</sup> Vid. *Noticia de la Prensa Gráfica, de fecha Lunes 1° de Febrero de 2010, Pág. 16*, escrita por la periodista Estela Henríquez, en la cual “La iglesia pide unidad para combatir la delincuencia”... “(...) La conferencia episcopal de El Salvador presentó ayer, a través del Arzobispo de San Salvador, monseñor José Luis Escobar Alas, un mensaje en el que hacen pública su preocupación por la escalada de violencia que vive el país, en el cual expresa: “El problema que vivimos no solo es de carácter económico. Tampoco solo es un tema de la infraestructura legal de la nación... (...) la invitación es a que se profundice en el fenómeno y a buscar la mejor respuesta con la voluntad de todos”.

<sup>63</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Op cit*, Pág. 78

implementarse en los ámbitos formales del estado, mediante cuerpos de operadores o agentes especializados (policías, organismos de inteligencia, fiscales y Jueces), mientras que las estrategias contra la violencia y la delincuencia común tienen que desarrollarse a partir de políticas y plataformas fundamentalmente sociales, aunque deban apoyarse, por muchas razones, en los diferentes recursos de intervención de las instancias estatales.

### **1.3.2. La Prevención Del Delito Como Política Pública. Tipología De La Prevención**

De partida asumimos la definición básica que aporta Raymond Gassin. En su artículo: *“La notion de prévention de la criminalité”*, Gassin planteó que “desde un punto de vista científico, puede decirse que se entiende por prevención el conjunto de medidas de política criminal—con exclusión de las medidas de intervención penal—que tienen por finalidad exclusiva o al menos parcial limitar la posibilidad de aparición de actividades criminales, haciéndolas imposibles, más difíciles o menos probables”.

Tomamos también como complementaria la acotación de Philippe Robert cuando afirma que la prevención tiende a reducir también la frecuencia de actos de “incivismo” que no siempre constituyen delitos formales pero nutren la situación general de violencia y delincuencia.

### **1.3.3. La Prevención Social de la Violencia y La Delincuencia como Corriente Dominante en la Formulación de Políticas Públicas**

Aunque algunos académicos y especialistas han expresado su escepticismo en relación con las políticas y programas preventivos, el enfoque de prevención social de la violencia ha producido también éxitos

sorprendentes y tienden a ganar cada vez más credibilidad y espacio en la formulación de políticas públicas.<sup>64</sup>

Las razones de los pesimistas deben ser atendidas y analizadas, las cuales predicen el fracaso de la prevención primaria a menos que sean enfrentados asuntos más generales de carácter político, organizacional, económico y social.

Incluso unos autores van más lejos cuando recomiendan abandonar los esfuerzos tradicionales de prevención de la delincuencia. Los proyectos de prevención no funcionan, desperdician el dinero y violan los derechos de los jóvenes y de sus familias.

Otros autores creen que algunos programas han fallado en el pasado porque se orientaron exclusivamente a delincuentes cuya conducta negativa fue posteriormente reforzada por su continuo contacto con otros compañeros delincuentes.

Dichos intelectuales sostienen que la prevención es el aspecto menos adecuadamente estudiado y utilizado de la criminología aplicada y que si bien la idea general de prevención del delito parece atractiva, la noción que se pudiera sacar de ésta es completamente irreal. En este mismo sentido se ha dicho que la prevención es una “utopía fugitiva”.

Lo cierto es que a pesar de las críticas—o quizá por su influjo positivo—en los últimos años han resurgido con mucho mayor éxito los enfoques de tipo social, hasta caracterizar la prevención del delito como la “nueva esperanza de las políticas de urbanismo”.

En Canadá, el Centro Internacional para la prevención de la criminalidad (CIPC, 2000) ha realizado una gran cantidad de experiencias

---

<sup>64</sup> Ibidem.

interesantes y exitosas. En los Países Bajos, a fines de la década de los ochenta, se creó el Comité Interministerial para la Prevención Social de la Delincuencia, el cual ha cofinanciado más de 200 proyectos de considerable impacto.<sup>65</sup>

Nueva Zelanda estableció en 1990 el Consejo Ministerial para una Ciudad más segura. Este Consejo creó en 1993 la Dependencia de Prevención del delito en la Oficina del Primer Ministro, cuya función esencial es garantizar el desarrollo de estrategias de prevención de la delincuencia.<sup>66</sup>

Bélgica dio un paso importante en 1991 al crear la Secretaría Permanente de Prevención de la Delincuencia, adscrita al Ministerio del Interior. Con un presupuesto de 100 millones de dólares, esta secretaría se encarga de investigaciones relativas a las tendencias del delito y sus principales causas, así como a ofrecer financiamiento y asesoría técnica.

En el campo del estudio de los factores que favorecen la delincuencia y el sentimiento de inseguridad, es importante subrayar el esfuerzo del National Committee on Violence de Australia.

Este comité analiza actualmente las tendencias de la delincuencia, la extensión de la violencia y sus causas, además de formular recomendaciones de política.

En el ámbito europeo son importantes las iniciativas ligadas a las municipalidades, con sentido de acotación de sectores y grupos poblacionales. Particular mención debe hacerse, en este sentido de las experiencias de las cinco principales ciudades de Bélgica (Amberes, Lieja, Bruselas, Charleroi y Gante) en donde se desarrollaron orgánica y

---

<sup>65</sup> PNUD. *Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2007-2008*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Documentación, El Salvador. Pág. 271.

<sup>66</sup> Ibidem.

jurídicamente los llamados “contratos de seguridad”, orientados predominantemente a políticas locales de prevención primaria. (Bonner, 1997, 50-60).

Especial mención merece también el enfoque social de los problemas de seguridad en Gran Bretaña. Este es uno de los países que ha adoptado con mayor consistencia el denominado “modelo restrictivo” en relación con las armas de fuego y exhibe ahora una de las tasas de homicidio más bajas del mundo. Además del Trabajo del Home Office, es relevante la Junta Nacional de Prevención del Delito, que procura fomentar la participación nacional y local de todos los sectores en las tareas de prevención. En el mismo sentido interviene el programa “Ciudades más seguras”, al ofrecer asistencia financiera y técnica a los distritos más favorecidos.

En los Estados Unidos es impresionante el desarrollo de redes sociales de organizaciones no gubernamentales y son incontables los programas preventivos que se impulsan desde las alcaldías, los Estados y el Gobierno Federal. Se ha podido conocer de muchos programas exitosos en ciudades importantes de los Estados de California y Nueva York en los cuales el Gobierno Federal dedica más del 6% de su presupuesto de seguridad a planes y programas de prevención social de la violencia.

Para América Latina, el “informe 2000” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha advertido que la mayor parte de países del continente enfrentarán en los próximos años el escenario de transición demográfica más desfavorable desde el punto de vista del fenómeno delincencial, ya que los subgrupos demográficos más propensos a delinquir estarán decreciendo muy lentamente en un caso (cohorte de 15 a 29 años), y aumentando en el otro (cohorte de 30 a 39 años) (BID, 2000, 80-82).<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> PNUD., *op cit.*, Pág. 272.



El BID se ha pronunciado por enfoques de prevención de la criminalidad que tomen a las municipalidades como ámbitos territoriales óptimos para ejecutar las estrategias, y que pongan el debido acento, dentro de estos ámbitos locales, en la coordinación de los organismos públicos, las comunidades, las empresas, la policía y el Poder Judicial.

#### **1.4. SAN SALVADOR Y LA VIOLENCIA.<sup>68</sup>**

El fenómeno de la delincuencia urbana a finales del siglo XX, común en diferente grado a todas las ciudades latinoamericanas, tienen el caso del área metropolitana de San Salvador un contexto especial que le otorga características particulares: la delincuencia urbana se desarrolla luego de más de una década de guerra y de un inédito acuerdo de pacificación que, en un tiempo relativamente corto, desmoviliza y desarma por completo a las fuerzas guerrilleras de izquierda y reduce de modo sustancial el tamaño y atribuciones de las fuerzas armadas gubernamentales.

En lo que se refiere a la seguridad ciudadana el aspecto más notable de los acuerdos consiste en la sustitución de la Policía Nacional, controlada directamente por las fuerzas armadas y cuya función se desvió durante los años de guerra hacia tareas contrainsurgentes, por una nueva institución: la Policía Nacional Civil, creada con recursos modernos donde constituyen rasgos claves el respeto a los derechos humanos y la colaboración con la ciudadanía en la solución de sus problemas más urgentes.

Reflexionar sobre las causas de este fenómeno y hacer una valoración sobre las propuestas y el plan en marcha es el objeto de este trabajo, por su

---

<sup>68</sup> Vid. *Tema de portada del Diario de Hoy de fecha 15 de Febrero de 2010, Pág. 2*, que dice: “En 25 Municipios se concentra el 64% de los homicidios”. “(...) El Área Metropolitana de San Salvador es considerada como la zona más violenta, con 165 asesinatos en menos de dos meses...”

carácter preliminar no pretende, por tanto, establecer juicios o recomendaciones definitivos, sino estimular el debate y sugerir que este problema se debe abordar sin perjuicios y, sobre todo, de una forma que integre sus múltiples dimensiones es decir, por ejemplo, que no es posible atribuir el incremento de la delincuencia urbana exclusivamente a la guerra vivida y las medidas para controlarla, no se pueden limitar el ámbito del control policiaco o a la legislación punitiva.

Es necesario, antes de abordar el caso concreto del área metropolitana de San Salvador, citar una clarificante valoración sobre las relaciones entre ciudadanía e inseguridad en los espacios públicos urbanos.<sup>69</sup>

En El Salvador no existen estudios en profundidad ni series estadísticas confiables sobre la criminalidad urbana por un lado, las fuentes de información estaban sesgadas por el control militar que manipulaba los datos provenientes de los cuerpos de policía, y por la corrupción del sistema judicial (hechos ampliamente documentados y reconocidos); por otro lado, la inexistencia de libertad de prensa, tampoco contribuía a obtener información válida es difícil entonces, establecer con exactitud los tipos de acciones delictivas predominantes durante los años anteriores, aunque se puede sostener que ellas eran resultante de una combinación de delincuencia común y hechos represivos de parte de los cuerpos de policía que gozaban de una impunidad casi total desde comienzos de la década de 1970, con la realización de numerosos secuestros por parte de la guerrilla de izquierda y sobre todo a partir de 1981 cuando se inicia la guerra en su forma abierta este panorama se hace enormemente más complejo, y la delincuencia común queda en un segundo plano aunque no disminuye, obscurecida por

---

<sup>69</sup> Kowarik, L. Ciudad y ciudadanía. *Metrópolis del subdesarrollo industrializado*. Nueva Sociedad. N° 114, julio-agosto de 1991, Caracas.

los datos cotidianos de un conflicto que produjo alrededor de 80,000 muertos durante un poco más de 10 años.<sup>70</sup>

Por esto, a partir de los acuerdos de paz se han impulsado diferentes programas para facilitar la reinserción de los excombatientes del FMLN y de las fuerzas armadas gubernamentales y evitar que la insatisfacción y la desubicación social conduzcan a que algunos de ellos se dediquen a actividades delictivas en este contexto es claro que se van a encontrar más discrepancias que coincidencias sobre las causas del auge de la delincuencia urbana en el momento actual las opiniones van desde quienes esquemáticamente lo atribuyen a factores estructurales de índole socioeconómico fundamentalmente, hasta quienes hacen recaer toda la culpa sobre supuestos ex guerrilleros que al perder el sentido de la lucha anterior, y por la violencia supuestamente inducida por las organizaciones revolucionarias, se dedican a la delincuencia común. Evidentemente la respuesta correcta debe considerar toda la complejidad que subyace en este fenómeno y que desborda los estrechos límites de visiones altamente globalizadas solo un enfoque realmente integral, que partiendo de las bases estructurales que no son tan obvias pero incorpore la multiplicidad de los factores que inciden en esta problemática puede explicar por ejemplo, el fenómeno de la delincuencia juvenil, especialmente entre los estudiantes de nivel secundario (cuyos grupos son conocidos en el país “maras”), que ha surgido con gran fuerza en la ciudad durante estos últimos años.

Ante la gravedad de la situación, y en medio de un intenso debate, el gobierno tomo y propuso medidas en dos áreas; la policial y la judicial, que fueron las siguientes:

---

<sup>70</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Aportes para la convivencia y seguridad ciudadana*. PNUD. 1º Ed. Talleres Graficos, UCA, San Salvador, 2004. Pág. 89.

La realización de operativos disuasivos por parte del ejército, en combinación con la Policía Nacional Civil, para contrarrestar la delincuencia, y en 15 zonas del país descubiertas como las de mayor incidencia (a pesar de que los mayores índices se encuentran en la capital, estos operativos se circunscriben en las zonas rurales).

La creación de una unidad especial de la Policía para operar en el área metropolitana de San Salvador y en las ciudades de Santa Ana y San Miguel (la segunda y tercera del país).

Por último, el actual gobierno de izquierda que asume el papel habría que evaluar su desempeño para los próximos 5 años, El gobierno de Mauricio Funes tiene el reto de la delincuencia, y éste exige, para su control, primeramente una decisiva participación, lo más amplia posible, de todos los sectores sociales en la definición de las acciones que se van a impulsar y en su ejecución, sin la cual la Policía Nacional Civil difícilmente podrá enfrentar este problema. Esta participación no se debe limitar sin embargo a la denuncia de sospechosos por la población sino a una activa e innovadora participación en la construcción de una nueva seguridad ciudadana.

En segundo lugar, de una política de desarrollo económico-social que enfrente las causas estructurales en que la violencia descansa; se piensa asimismo en una serie de programas sociales y económicos de emergencia destinados a grupos vulnerables que son fuente potencial de violencia. Es importante en este sentido y respecto de los otros programas que se pueden poner en marcha, la participación de los gobiernos municipales en la organización y promoción de tales programas. En tercer lugar, de una radical modificación del sistema judicial existente país.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Ibidem.

De todas formas, la violencia en el caso salvadoreño, y particularmente en la ciudad de San Salvador, no se puede enfrentar sin que se considere en el contexto bélico y posbélico en que ella se desarrolla y que le da este fenómeno rasgos muy particulares.

#### **1.4.1. La Violencia en los Espacios Públicos y las Percepciones de Inseguridad**

La violencia criminal es un hecho indiscutible en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y particularmente en el departamento de San Salvador. Aunque observa tendencias decrecientes, los índices siguen siendo elevados a nivel nacional y metropolitano. Según cifras oficiales, San Salvador concentra en términos absolutos el mayor porcentaje de delitos del AMSS, seguido de los municipios de Soyapango, Mejicanos, Delgado y Nueva San Salvador. Lo que interesa destacar aquí es que buena parte de la violencia criminal ocurre en los espacios públicos. Encuestas de victimización del IUDOP (2000,2001) indican que de las personas que han sido víctimas de hechos violentos, ocurrió en la vía pública: calles y paradas de buses (43%) seguido del interior del transporte colectivo (20.9%), la vivienda (14.5%) y el vecindario (11.9%).

Así mismo, existen altos grados de percepción de inseguridad en los espacios públicos, los cuales se manifiestan y canalizan de muchas maneras, condicionado fuertemente las prácticas sociales de las personas en estos. Ellas se forman a partir de tres fuentes de conocimiento: la experiencia personal, la experiencia de alguna persona conocida y los medios de comunicación.

Solucionar la problemática de los espacios públicos urbanos constituye un gran reto para las municipalidades. La escasez de estos así como el deterioro y desuso de los existentes no son fáciles de solucionar,

especialmente cuando quedan pocos predios baldíos de propiedad municipal que pudieran servir para crear nuevos y cuando los problemas financieros dificultan el mantenimiento y la recuperación de espacios tomados por la actividad informal y otros. Asimismo, la gestión de los conflictos alrededor de los usos es especialmente compleja cuando el origen de los problemas es multicausal y estructural. La violencia criminal y las fuertes percepciones de inseguridad se suman a los anteriores para establecer una trama de relaciones entre prácticas sociales de los actores y las políticas institucionales al centro de las cuales está el espacio público.

#### **1.4.2. Las Medidas Preventivas**

Estas medidas apuntan esencialmente a la erradicación de la pobreza urbana. Conciernen a la generación de empleos y a la mejor cobertura de los servicios. Tal vez lo más importante de estas medidas es el papel jugado por las autoridades locales. Sin minimizar el papel de apoyo de los gobiernos, hay que reconocer que la municipalidad es la instancia más eficaz porque se confronta directamente con los pobres y porque puede movilizar en tal acción fuerzas locales comprometidas en esta realidad.

Aparentemente el obstáculo principal a la acción municipal es la limitación de recursos. Esta limitación real se ve acentuada por la percepción de no pocos municipios que la única ayuda a los pobres es el otorgamiento de subsidio. La importancia de una adecuada política fiscal por parte del municipio, sin la que no exista la posibilidad de una política municipal, sin embargo, no resta importancia a su papel de gestión, de facilitador y de estimulador de recursos locales.

### **1.4.3. Tareas Policiales**

La actividad de la policía es a la vez preventiva y represiva. Suprimir este último papel sería ilusorio. Sin una policía eficaz no hay posibilidad de evitar o limitar la delincuencia, ni tampoco de reivindicar los derechos de los pobres, inclusive el derecho de acceso a la justicia.<sup>72</sup>

En la actualidad, la policía de diversos países se encuentra enfrentada en una gama de problemas.

El primero de ellos es el deterioro de una imagen debido a que se le identifica con la represión a los sectores pobres o a una percepción de ineficacia ligada a menudo a la convicción de sectores corruptos de la policía. Esta imagen se difunde en bien de algunos países industrializados donde la confianza en la eficacia de la policía disminuye sensiblemente.<sup>73</sup>

El segundo es la tendencia a la privatización de los servicios de custodia, considerados en el pasado como monopolio policial. No se ha demostrado hasta ahora que esta fórmula sea más eficaz que la acción de la policía-dotada de los mismos medios-sin embargo, es ciertamente menos democrática, pues los sectores modestos no tienen acceso a esta posibilidad.

### **1.4.4. El Papel de los Administradores de Justicia**

El papel de la justicia es crucial porque constituye la última instancia de arbitraje y de educación que respalda el conjunto de medidas, acciones y programas destinados a construir el orden social y en particular a disminuir la violencia urbana bajo todas sus formas.

---

<sup>72</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo., *Op Cit.*, Pág. 90.

<sup>73</sup> *Ibidem.*

Hoy, en varios países de América Latina, la justicia se cuestiona y se percibe como un elemento débil en la cadena de instancias y actores que contribuyen a erradicar la violencia, en particular la que afecta a los pobres urbanos.

A los ojos de los pobres, la justicia es algo lejano, costoso y aun hostil.

Los honorarios de un abogado se encuentran fuera del alcance de los pobres. El jurista se expresa en un lenguaje incomprensible y en la mayoría de los casos no entiende la problemática de los pobres por desconocer la realidad. La justicia es lenta, incapaz de resolver problemas que requieren agilidad. Los delitos en los barrios marginales que afectan la vida cotidiana, pertenecen a esta categoría que requiere una decisión simple y rápida. En algunos países la justicia asocia ahora una imagen de regímenes autoritarios y con la preservación de las jerarquías sociales.<sup>74</sup>

Esta crítica no es nueva, sólo que en la actualidad se tiende a generalizar en otros estratos sociales ya sea porque perciben el riesgo de una justicia clasista y arcaica, o porque en su propio quehacer han enfrentado su escasa funcionalidad. Esto explica porqué paralelamente a la carencia de la justicia se verifica en la sociedad civil una evolución hacia formas más flexibles, ágiles y a menudo pre-legales de hacer justicia.

---

<sup>74</sup> Larrandart, L. 1991. "*Avance policial y justicia selectiva.*" Nueva sociedad. Caracas N° 112.



## -CAPITULO II-

### 2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DELITO DE EXTORSIÓN

La extorsión propiamente dicha pertenecía en Roma al llamado *repetundarum* o *de pecuniis repetundis*, en el cual incurrían los magistrados u otras personas investidas de función pública cuando, abusando de su autoridad, exigían indebidamente dinero a las personas sometidas a su jurisdicción.

En el siglo II D. C., se deja de lado el procedimiento *repetundarum*, y la extorsión fue considerada como delito independiente, que era conocido como la *concessio*, que consistía en obligar a alguien a dar o prestar algo, abusando del poder oficial que el opresor tenía en sus manos, pudiendo relacionarse con el delito de exacción al que refiere el artículo 329 del Código Penal Salvadoreño.

El proyecto Tejedor<sup>75</sup> se ocupaba de la extorsión en dos artículos. El primero decía: "*El que obligue a otro, con violencia o intimidación, a firmar, otorgar, o entregar una escritura pública, vale, letra, o documento que contuviera una obligación o un descargo, será castigado como culpable de robo con las penas señaladas en los artículos respectivos*". Sobre este artículo decía la Exposición de Motivos del mencionado proyecto: "*Obligar por fuerza a cualquier persona a que firme o entregue un documento de los que declara el artículo, equivale plenamente a arrancarle la cantidad que en el documento se señala. Es, pues, igual esencialmente a un robo el acto aquí*

---

<sup>75</sup> Primer código que rigió en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Este adoptó el sistema de la pena promedio caracterizado por enumerar separadamente las circunstancias agravantes y las atenuantes, para que el Juez ponderase el hecho conforme a tal previsión legal.

*ejecutado...*". Según lo anterior, la extorsión no era más que un hurto cometido por medio de la fuerza, de la violencia o acción... Entonces ¿cuál es el fin de la extorsión? Arrebatarse un documento, un acto cualquiera que contenga obligación de descargo, y por consiguiente, sustraer una cosa que pertenece a otro, una cosa que tiene un valor cualquiera. Se reúnen en este crimen todos los caracteres del robo".

El segundo artículo que comprendía el delito de extorsión decía: "*El que arrebatarse una cosa de valor de manos de la persona que la lleva [...] tendrá prisión...*" Sin embargo, en capítulo sobre garantías individuales se ocupaba de las amenazas y coacciones. La amenaza de un mal grave e inminente, con el propósito de hacerse depositar una suma de dinero, estaba prevista dentro de los delitos contra las garantías individuales, en el capítulo de las amenazas y coacciones.

El proyecto de **VILLEGAS, UGARRIZA Y GARCÍA**<sup>76</sup> legislaba la extorsión en el capítulo de las amenazas y coacciones, en el Capítulo VII del título De los delitos contra las personas. El artículo 234 afirmaba que se castiga al que con amenazas de causar a otro o a su familia un mal que realizado constituiría un delito, exija de él la entrega de un valor cualquiera, o la ejecución de un acto que pudiera aprovechar al delincuente o a otro.

El primer antecedente legislativo que dio autonomía a la extorsión fue el proyecto de 1891 del Código Penal Argentino, donde se formó, con sus diversos supuestos, un capítulo especial que se incluyó en el título de los Delitos contra la propiedad. En la Exposición de Motivos se afirmó que se colocaban los actos que "*teniendo como una de sus formas al robo, al*

---

<sup>76</sup> Estos tres juristas revisaron el trabajo del Proyecto Tejedor mencionado anteriormente. Esta comisión se expidió en 1881, conviniendo en que debía redactarse un nuevo Código. Tal postura fue aceptada y los juristas siguieron el modelo español de 1870. Elimina el criterio tripartito y la división entre CRIMENES Y DELITOS. Legisla el Derecho Penal Internacional, tomando en cuenta el principio real o de Defensa.

*apoderamiento ilegítimo por medio de violencia sobre las personas, no puede causar el apoderamiento sino de una manera mediata e indirecta, o con un intervalo en el tiempo".*

La ley 4189 de la Legislación Argentina colocó al delito entre aquellos que estaban contra las garantías individuales, sustituyendo el capítulo sobre amenazas y coacciones que estaban contenidas entre los delitos contra la propiedad.

## **2.2. CARACTERÍSTICAS DEL DELITO DE EXTORSIÓN**

En el Capítulo II del Título VIII del Código Penal Salvadoreño, denominado por el Legislador como: "Del Robo, la Extorsión y la Receptación" el artículo 214 castiga con la pena de prisión de diez a quince años al que, *"obligare o indujere contra su voluntad a otro a realizar, tolerar u omitir, un acto o negocio en perjuicio de su patrimonio, actividad profesional o económica o de un tercero, independientemente del monto o perjuicio ocasionado, con el propósito de obtener provecho, utilidad, beneficio o ventaja para sí o para un tercero"*. A su vez establece una agravante en la pena, consistente en que se aumentará hasta en una tercera parte del máximo establecido, si concurriere alguna de las circunstancias siguientes:

1) *Si el hecho fuere cometido por dos o más personas o miembros de una agrupación, asociación u organización ilícita que se refiere el artículo 345 de este Código;*

2) *Cuando para la comisión de la acción delictiva se empleare a menores de edad o incapaces;*

3) *Cuando la acción delictiva se planificare u ordenare total o parcialmente desde un Centro Penal, de detención, de internamiento o desde el extranjero;*

4) *Si el hecho se cometiere contra parientes que se encuentren dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, adoptante, adoptado, cónyuge o compañero de vida;*

5) *Si el hecho se cometiere aprovechándose de la confianza depositada por la víctima en el autor o en alguno de los partícipes;*

6) *Cuando el hecho lo cometiere funcionario, empleado público, municipal, autoridad pública o agente de autoridad, en ejercicio o no de sus funciones.*

7) *Si la acción delictiva consistiere en amenaza de ejecutar muerte, lesión, privación de libertad, secuestro o daños en la víctima o contra parientes que se encuentren dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad, adoptante, adoptado, cónyuge o compañero de vida.*

La Extorsión propiamente dicha es aquella en la que se obliga a alguien, mediante violencia o intimidación, a realizar u omitir un acto o negocio jurídico de carácter patrimonial y que si el negocio jurídico no tiene este carácter o simplemente es nulo, deberá castigarse por el atentado a la libertad de voluntad.

Por lo que se puede afirmar que en la extorsión existe un ataque a la libertad de la persona<sup>77</sup>, que se lleva a cabo mediante una intimidación (propia o engañosa), la que tiene por finalidad forzar o constreñir su libre determinación en cuanto a la disposición de sus bienes o de los que están a su cuidado. Ese ataque a la libertad individual no es aquí un fin en sí mismo, sino un medio para atacar la propiedad. En principio, la extorsión es "*un ataque a la propiedad cometido mediante un ataque a la libertad*"<sup>78</sup>,

El delito se consuma, sin embargo, cuando la víctima realiza u omite un acto o negocio jurídico que le perjudica a ella o a un tercero, aunque el sujeto activo no consiga el lucro pretendido.

### **2.2.1. La Acción Típica**

El delito se consuma en el momento en que se obliga a otro a realizar u omitir un acto o negocio jurídico de repercusión patrimonial<sup>79</sup>, sin que la consumación requiera el efectivo perjuicio del sujeto pasivo o del tercero, que de producirse, pertenecerán a la fase de agotamiento del delito<sup>80</sup>. El tipo penal no exige expresamente la concurrencia de violencia o intimidación,

---

<sup>77</sup>Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Casación. REF. 219-CAS-2007. Resolución de las once horas y dos minutos del día veintitrés de Enero de dos mil ocho, en esta sentencia la Sala de lo penal expuso: "El delito de extorsión constituye un ataque a la libertad, realizado con el propósito de obtener un beneficio, el cual se concretiza en una merma patrimonial efectiva en detrimento de la víctima"

<sup>78</sup> Tribunal de Sentencia de Sonsonate. Ref. 93-83-TSP-08-1. Resolución de las nueve horas y quince minutos del día quince de mayo de dos mil ocho.

<sup>79</sup> Sala de lo Penal de la Corte de Justicia de El Salvador. Casación. Ref. 465-CAS-2007. Resolución de las doce horas y treinta minutos del día tres de abril de dos mil nueve.

<sup>80</sup> En igual sentido Vid. La Sala de lo penal ha expuesto: "El delito de extorsión pertenece a los delitos de resultado, por lo que su momento consumativo se produce cuando se reúnen todos los elementos típicos expresados en la descripción legal, siendo entonces, para la extorsión, que los actos de ejecución del delito culminan en el momento en que la víctima realiza el acto o negocio jurídico que merma su patrimonio, no siendo relevante si el sujeto activo se beneficia con ello, ya que esta etapa pertenece a la fase de agotamiento del delito." (Sala de lo Penal. Casación. Ref. 465-CAS-2007, Resolución de las doce horas y treinta minutos del día tres de abril de dos mil nueve).

sino que se centra en que el sujeto pasivo haya realizado u omitido el acto o negocio jurídico en contra de su voluntad, lo que, normalmente, implicará la concurrencia de violencia o intimidación. El sujeto activo con estos medios pretende que el sujeto pasivo realice u omita un acto o negocio jurídico, lo que producirá perjuicio patrimonial a este sujeto pasivo o a un tercero, siendo indiferente que el negocio verse sobre bienes muebles o inmuebles o sobre derechos. La tentativa se producirá cuando el sujeto activo no consiga que el sujeto pasivo otorgue u omita el acto o negocio del que se trate, habiendo realizado actos encaminados a esa finalidad.

Exige la ley en este delito que, dentro del dolo, se encuentre manifiesto el ánimo de lucro, cuyo concepto es el mismo que en el robo, aunque, al ser preciso que el acto que realice u omita el sujeto pasivo sea perjudicial, se ha señalado que es un ánimo cercano al de defraudación. Se puede agregar también que dicho ánimo de lucro debe entenderse como un ánimo de lucro antijurídico o ilícito por parte del sujeto activo, es decir, como el propósito de procurarse un beneficio patrimonial al que no se tiene derecho, el cual se realizara a través de la acción de obligar con violencia o intimidación al sujeto pasivo.

### **2.2.2. Bienes Jurídicos Lesionados por el Delito de Extorsión**

Este es un delito que lesiona tanto el patrimonio del sujeto pasivo como su libertad, de modo que viene a configurarse como una figura compleja pluriofensiva entre los delitos contra la libertad y los delitos patrimoniales, aunque lo que prevalecerá será su matiz patrimonial.

El objeto de ataque de la extorsión es la capacidad de disposición patrimonial que tiene una persona, pues como ya se dijo, con la extorsión se ataca el patrimonio, con lo cual lo primero que se afecta es la libertad del

sujeto pasivo, bajo la forma de su capacidad de disposición patrimonial. En ese sentido, coartada su libertad por violencia en contra de una persona, la disposición patrimonial a que es obligada la víctima está viciada por la violencia que se ejerce.

### **2.2.3. El Medio Comisivo**

En cuanto a los medios comisivos para el delito de extorsión, lo principal a analizar es la idoneidad del medio para la comisión del delito, pues éste debe poseer la capacidad tal que generen un medio intimidatorio que obliguen al sujeto pasivo a que realice u omita un acto o negocio jurídico, lo que producirá perjuicio patrimonial que recaerá sobre él o un tercero.

Es por ello que a continuación se abordarán todos aquellos medios que poseen la idoneidad suficiente para la comisión del delito, y estos son:

#### **2.2.3.1. Intimidación.**

Por intimidación debe entenderse un medio de *"compulsión puramente moral que consiste en la amenaza de un mal para lograr una prestación de carácter patrimonial"*<sup>81</sup>.

Ahora bien, mediante la intimidación propia y la llamada intimidación engañosa, debiéndose entender ésta última como una simulación de autoridad o invocación de orden falsa, el autor impone al sujeto pasivo la obligación de que realice u omita un acto o negocio jurídico, lo que producirá perjuicio patrimonial a este sujeto pasivo o a un tercero. Por tanto, esta intimidación debe producir un efecto psicológico sobre la víctima, que consiste en obligarla a la prestación exigida, por el temor de sufrir el mal amenazado.

---

<sup>81</sup> NÚÑEZ. *Delitos contra la propiedad*. pág. 260.

La doctrina ha sostenido que la intimidación en el delito de extorsión es la misma que la requerida en el delito de coacción. El mal amenazado debe ser a futuro, por lo tanto no es una amenaza la referida a un mal pasado.

El mal amenazado debe ser grave e idóneo. Esto quiere decir que debe tener entidad suficiente como para obligar al sujeto pasivo a realizar la entrega. Aunque no es necesario que se den los extremos en los cuales se requiere que el afectado se encuentre en la alternativa de obrar como se le exige o a sufrir el inevitablemente mal amenazado. Por eso afirma Núñez que la ley exige que el acto del agente deba obligar a la víctima por el temor de ver afectado algo que le interesa.

En este orden de ideas, no es necesario que el mal amenazado sea inminente, ni objetivamente grave, en el sentido de que alcanza que produzca el efecto subjetivo psicológico buscado. Es indispensable que sea idónea para infundir un real temor al sujeto pasivo, en forma proporcionada a la calidad de las personas en las cuales habrá de producir el efecto intimidatorio buscado.

El tema de la extorsión, a manera de facilitar el análisis, se puede relacionar con la estafa, ya que esta se realiza mediante el anuncio de un mal que objetivamente puede no ser grave, haciendo que la víctima entregue la cosa, convirtiéndola en idónea en sentido penal. Pero solamente se puede argumentar que existe cierta similitud con la estafa, cuando el ardid cumple con su fin. Más aún en este caso en donde se amenaza con un mal. En este punto entran en juego la capacidad, las calidades y el entorno de la víctima cuando se consuma la extorsión. Distinto es el caso cuando no se consuma porque la víctima rechaza la amenaza.



El mal puede ser tanto en la persona, bienes o intereses legítimos del sujeto pasivo. Ningún interés legítimo se excluye en el delito de extorsión, recordando siempre debe tener dicho asunto un interés económico.

La intimidación requiere que se reclame algo injusto. Tanto objetivamente como subjetivamente la intimidación debe ir hacia una lesión patrimonial, de otra persona, ajena, que es la privación de cosas, dinero o documentos que produzcan efectos jurídicos<sup>82</sup>. Estamos frente a un delito contra la propiedad, en consecuencia, la justicia o injusticia, la legalidad o no de la intimidación, tiene que ver con lo que se protege en este delito, que es la propiedad. Así, si lo pedido es legal, no se dará la extorsión, sin perjuicio de que quede como conducta típica la coacción.

Por lo tanto, debe tratarse de una privación ilegítima, *"en el sentido de que el bien no le sea debido por la víctima al autor, pues no hay lesión patrimonial cuando el objeto de que se ha privado al dueño, le era debido a la persona que lo exigió. La ilegitimidad del medio empleado para obligar a la entrega de lo que se tiene derecho a reclamar, no vuelve ilegítima la disminución patrimonial de la víctima, aunque el hecho pueda constituir un ejercicio arbitrario del propio derecho, el cual, por otra parte, no es punible entre nosotros"*<sup>83</sup>.

### **2.2.3.2. Violencia.**

Al abordar el tema de la violencia que se comete en el delito de extorsión surge un problema grave, lo cual es distinguirla de la que se

---

<sup>82</sup> Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Casación. Ref. 527-CAS-2006, Resolución de las diez horas y quince minutos del día cuatro de junio de dos mil siete, en donde se expone que: "En el delito de extorsión debe existir un nexo causal entre ese acto y el resultado producido que sería la verificación de la conducta o acto perjudicial al patrimonio de la víctima, significa ello que en el momento en el cual el sujeto pasivo verifique el acto perjudicial a su patrimonio, estaremos en presencia del delito."

<sup>83</sup> NÚÑEZ, *ob. cit.*, Pág. 268

comente en el delito del robo, problema que no sólo se ha dado en la doctrina argentina, sino además en el Derecho Comparado.

La distinción básica será la siguiente, tal como hemos fijado nuestra posición y, por lo menos, válida para el Derecho Argentino: en el robo existe violencia física, en cambio en la extorsión es la intimidación el medio comisivo. Desde ya está claro que no es ésta la única opinión y no hay duda de que dicha temática será abordada en los subtemas siguientes de la investigación.

En principio, todos los actos que recaen sobre el cuerpo de la víctima son violencia física y no intimidación.

En el robo, el ladrón, mediante el ejercicio de una violencia física, coloca a su víctima en estado de indefensión, inmovilizándola. En la extorsión, en cambio, la violencia no se emplea contra el cuerpo, sino contra el espíritu del extorsionado, a quien se coloca en la disyuntiva de entregar la cosa que exige el delincuente o sufrir un mal mayor que la pérdida de esa cosa<sup>84</sup>. Así, resulta que mientras en el robo toda voluntad de la víctima es suprimida, en la extorsión, esa voluntad subsiste, pero viciada.

Además, en el hurto, el ladrón se apodera él mismo del objeto del delito, en tanto que en la extorsión es la víctima quien entrega la cosa al victimario o la pone a su disposición. La doctrina menciona que la extorsión se produce cuando el ladrón, en vez de tomar la cosa para sí, como acontece en el hurto y el robo, obliga al poseedor a dársela.

---

<sup>84</sup> La Sala de lo Penal sobre el delito de extorsión había dicho lo siguiente: “Para que se configure el delito de extorsión se requiere como elemento esencial que exista una violencia o amenaza para obligar al sujeto pasivo a tomar la decisión perjudicial a su patrimonio...” (Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Casación. Ref. 20-93, Resolución de las diez horas y quince minutos del día veintidós de febrero de mil novecientos noventa y cuatro).

Por eso es preferible emplear el verbo "apoderarse" en el hurto y el robo, y reservar "obtener" para la extorsión.

El criterio que se ha seguido por la doctrina es que en el robo el autor obliga a la víctima a sufrir el despojo, por lo tanto desde esta perspectiva, la distinción con la extorsión surge de la exteriorización, de la externa formación de aparición el acto: en el robo existe cuando el autor por sí toma la cosa. En la extorsión, cuando el coaccionado entrega la cosa, e igualmente cuando su conducta puede ser, según el criterio de la disposición de propiedad, como un acto de disposición de la propiedad, que es acreditado.

El problema está en el robo mediante armas de fuego, en donde se ha querido ver que se trata de una intimidación y, por tanto, del delito de extorsión. Es válida la respuesta dada por Núñez en su momento, dentro del criterio seguido de que la diferencia está en el medio: *"Cuando el medio utilizado para impedir o repeler la acción de la víctima es material, el acto de violencia es físico, aunque no paralice la acción de aquélla por un efecto de esta índole, como son los de sujetar, golpear, sin que lo haga por efecto psíquico del temor"*<sup>85</sup>. Por lo tanto, el uso del arma debe verse como un medio físico y no psíquico y, por ende, es robo.

La intimidación que requiere la figura de la extorsión es una intimidación puramente moral, y no física como se requiere en el delito de robo. Por lo cual la amenaza (ya sea: verbal, escrita o por cualquier signo) de sufrir un mal grave e inminente si no se cumple con las pretensiones del sujeto activo: entregar, enviar, depositar o poner a disposición de éste o de un tercero, constituirá los elementos enumerados en la norma penal, pudiendo ser ésta: directa, indirecta, mediata o inmediata.

---

<sup>85</sup> NÚÑEZ, *ob. cit.*, Pág. 262

#### 2.2.4. Sujeto Activo

Para Santiago Mir Puig<sup>86</sup> el Sujeto Activo será: “*la persona que infringe o viola el supuesto de la norma penal*”. El sujeto activo siempre será una persona natural, ya que según la orientación doctrinaria de nuestro Código Penal las personas jurídicas no tiene capacidad de culpabilidad por tanto no pueden cometer ilícitos penales, ahora bien por la naturaleza del delito extorsión, podemos aseverar que no requiere condiciones especiales para ser cometido, por tanto puede ser realizado por cualquier persona no importando su sexo, raza, religión, condición social, grado académico, etc. En consecuencia el sujeto activo será todo aquel que realice la acción que está prohibida por la norma jurídica.

El delito de extorsión es un delito que protege un bien jurídico: *el patrimonio*, por tanto es indispensable que sea cometido en base a la intimidación; por ende requiere del dolo para su realización, de ahí que el sujeto activo que realice todos los actos de planificación hasta los medios de consumación de la extorsión, es decir que la planeación de cómo se va hacer el daño es lo que resalta el carácter directo del dolo; en otras palabras la amenaza o la violencia psicológica o física de la que es objeto el sujeto pasivo, tiene que ser tal que lo obliga a dar el beneficio económico en contra de su voluntad.

Dentro de la Sociedad Salvadoreña, se dan diferentes tipos de personas que encajan en la figura del sujeto activo que describe el tipo penal, según estudios realizados por diferentes instituciones tanto públicas como privadas podríamos clasificarlos en tres grandes grupos: los miembros de pandillas, los reos condenados en centros penales, actualmente los delincuentes comunes que operan a nivel nacional y a nivel internacional.

---

<sup>86</sup> Mir Puig Santiago. *Introducción a las bases del derecho penal*. 2ª Ed. Edit. Euros, Buenos Aires, Argentina, 2003. Pág. 263.

#### **2.2.4.1. Miembros de Pandillas.**

Para determinar que son las pandillas debemos realizar un análisis de las mismas, así tenemos un concepto del autor **LEVENSON**<sup>87</sup> que dice: “es el término con el que se conoce a grupos de delincuentes juveniles en Centroamérica, México, Estados Unidos. Originadas por el retorno a Centroamérica de enormes cantidades de emigrantes deportados por delincuencia desde Estados Unidos. Transfieren las condiciones para recrear en el plano nacional, aquellas condiciones de marginalidad, violencia, delincuencia y supervivencia, aprendidas y desarrolladas por los deportados en los distintos lugares en los cuales lograron su estadía”.

En relación a lo anterior, y dentro de una perspectiva nacional tenemos lo siguiente: “Mara Salvatrucha (MS), y la Mara 18 son los nombres por los que se conoce a bandas dedicadas a la delincuencia y el crimen organizado localizadas en Centroamérica, México y los Estados Unidos constituidas por una mayoría de salvadoreños, guatemaltecos, hondureños, otros centroamericanos y en menor medida algunos mexicanos. Con el aumento de personas que retornaban diariamente, el fenómeno social se hizo no sólo nacional, también regional, de forma que hacia los inicios del siglo XXI, en casi en todo Centroamérica se conoce como “Maras” a las agrupaciones juveniles principalmente, ya sean de tipo delictivo, de crimen organizado o simples reuniones de vecinos jóvenes con algo en común”.

Su principal fuente de ingreso, además de las remesas de Estados Unidos, son las extorsiones a la población que tiene un nivel de vida aceptable. Dichas extorsiones son de carácter obligatorias y no hay negociaciones razonables, ya que las consecuencias son atroces.

---

<sup>87</sup> Levenson, Devorah.. *Por si mismos. Un estudio preliminar de las “maras” en ciudad de Guatemala*. Edit. Avancso, Guatemala, (1998). Pág. 9.

Es importante destacar el hecho que las maras, pese a su origen en las batallas entre inmigrantes salvadoreños y mexicanos en la ciudad de Los Ángeles, y que tuvieron su epicentro en El Salvador al ser repatriados forzosamente muchos pandilleros por el gobierno de los Estados Unidos al acabar la guerra civil en El Salvador a principios de los 90, se ha extendido en los vecinos países de Guatemala y Honduras. Otro error es decir que la Mara Salvatrucha nació en El Salvador y por ende es salvadoreña ya que esta nació en un barrio de Los Ángeles, California, por lo tanto es una pandilla estadounidense.

Ahora bien ante el auge de estos movimientos delictivos se crea una forma fácil de obtener los medios económicos para desarrollarse, y se da de una vez por todas lo que son las Extorsiones, al incluir que estas daban un ingreso económico increíbles, optaron por ir creciendo este delito a tal punto que según información policial se arrojó que la mayoría de clicas de una misma pandilla están en permanente comunicación y que se dividen territorios para imponer “cuotas” a comerciantes o transportistas.

El modo de operación de los miembros de maras que se encargan de recoger el dinero tienen la orden de entregarlo íntegro al receptor de la mara, un sujeto que maneja un listado con los nombres de las víctimas y la cuota que tiene que pagar. En muchas ocasiones llegan a utilizar a menores de edad, el motivo es que si en determinado caso el Sujeto Pasivo llegase a denunciar, y la persona que recoge la Extorsión es capturada, será juzgada por la Ley Penal Juvenil, en cuyo caso las penas son muchísimo menores o inclusive solo se impondrían medidas de seguridad, las cuales pueden ser sustituidas a la de la Detención. Este pandillero, quien hace las veces de contador, es quien se encarga de llevar las finanzas.

Incluso según investigaciones de la Fiscalía General de la República muchos de los homicidios que se han registrado entre personas de la misma

pandilla se deben a éstos se han quedado con parte del dinero de la extorsión. “Cuando esto pasa el jefe de la clica ordena un arreglo de cuentas, es decir el pandillero que violó las reglas tiene que ser sancionado con la pena máxima: su vida”<sup>88</sup>.

Por ejemplo uno de los casos conocidos es la de la víctima Verónica M. (nombre ficticio), quien tiene un puesto de variedades en el centro de la ciudad. Según relata, a diario por su negocio pasan no menos de tres pandilleros para exigirle que les de dinero. “Es difícil darles dinero a todos. Hay días en que no se vende nada y apenas sacamos para la comida”. En su caso los mareros pasaron de las amenazas verbales a los hechos. No hace mucho días varios de ellos llegaron armados a su local y le dijeron que les tenía que dar 35 dólares semanales, sino ahí mismo la mataban.

En conclusión estos grupos delictivos crean una especie de cadena lo cual origina que se den una estructura demasiado compleja para la erradicación de este delito.

#### **2.2.4.2. Los Reos Condenados en Centros Penales.**

En año 2008 se da a conocer por parte de las estadísticas de la Fiscalía en las que se señalan que de 1,580 extorsiones investigadas, durante 2009, el 80% de estas ha sido ordenado desde una cárcel. El penal de Ciudad Barrios, en San Miguel, es, según la Policía Nacional Civil, de donde proviene el mayor número de órdenes de extorsiones ejecutadas a escala nacional en 2009. Son realizadas a través de llamadas telefónicas.

Como reacción de esta noticia el Gobierno empieza la planeación de una política penitenciaria, que consiste en los registros que se realizan al

---

<sup>88</sup>Ex director de la Policía Nacional Civil (PNC), Rodrigo Ávila. Noticia Publicada el dos de octubre de 2006, Publicación en El Diario de Hoy, El Salvador.

interior de los centros penales a nivel nacional, los cuales arrojan como resultado el decomiso de teléfonos celulares; al realizar las diferentes investigaciones, se percatan que los números telefónicos coinciden con los proporcionados por víctimas de extorsiones.

A manera de ejemplo en Marzo de 2008, la Fiscalía acusó a otro reo de ordenar la extorsión desde penal de Ciudad Barrios. Según la PNC, el interno Darwin Rodrigo Ticas Campos, condenado a 30 años de prisión por homicidio, dirigía desde su celda a un grupo de unas 11 personas en San Miguel, entre ellas tres miembros de su familia que entregaban parte del dinero durante sus visitas a esa cárcel<sup>89</sup>.

El 30% de las extorsiones contra ciudadanos son ordenadas por reos a través de teléfonos celulares o con ayuda de familiares desde los 19 centros penales de El Salvador, admitió la Fiscalía General de la República (FGR). El jefe de la unidad de extorsiones del Ministerio Público, Allan Hernández, declaró que los reclusos aprovechan las visitas de parientes y amigos para darles instrucciones de cómo sobornar y amenazar a la víctima para exigirles un pago. Datos estadísticos revelaron que tres mil 567 reclusos extorsionistas están tras las rejas, sin embargo, desde allí siguen cometiendo el 30 % de este tipo de delitos. La delincuencia común y organizada que golpea al país provoca pérdidas anuales por dos millones de dólares, afirmó el estudio del Consejo Nacional de la Seguridad Pública (CNSP)<sup>90</sup>.

#### **2.2.4.3. Los Delincuentes que Operan desde el Extranjero**

Datos de la Dirección General de Migración indican que entre enero y agosto de 2006 han sido deportadas desde Estados Unidos 7.300 personas, de las cuales 1.585 tenían antecedentes penales en ese país, por haber

---

<sup>89</sup> Noticia publicada el dos de octubre de 2006, El Diario de Hoy, El Salvador.

<sup>90</sup> <http://www.notimex.com.mx/>, Agencia Notimex, 1 octubre de 2008, San Salvador El Salvador.



cometido delitos como portación ilegal de armas de fuego, asalto, robo, tráfico de droga u otros delitos.

Diferentes investigaciones ahora arrojan que una presunta red de extorsionistas que operaba entre El Salvador y Estados Unidos y que era dirigida desde los penales salvadoreños fue desarticulada tras dos años de investigación de ambos países<sup>91</sup>. El resultado de las indagaciones efectuadas por el Centro Transnacional Antipandillas (CAT), ubicado en El Salvador, revelan que la banda delincuenciales estaba compuesta por al menos 50 personas las cuales residían en las ciudades de Nueva York y Virginia, de Estados Unidos<sup>92</sup>.

Una veintena más de miembros de la banda de extorsionistas la conforman, según la Policía, las esposas, novias, madres y amigos de los pandilleros que participaban activamente en la ejecución de cada una de las extorsiones.

Aunque la Policía responsabiliza a esta banda de la extorsión de 90 personas durante 2006, 2007 y 2008, solo han podido comprobar el movimiento de \$57,290 producto de 12 casos denunciados, por lo que la Policía no descarta que el monto del dinero aumente considerablemente a medida avanza el proceso investigativo.

Ahora bien de igual manera es importante analizar el hecho que según datos arrojados por la PNC, mencionan que existe otro modo de operación por medio del cual se realizan extorsiones desde otro país y esto esta relacionado a bandas que operan desde Guatemala, y es que surge a raíz de que se realizan llamadas telefónicas, que el identificador arroja con el código de país 502, el cual corresponde a Guatemala.

---

<sup>91</sup> Douglas García Funes, jefe del CAT, conferencia de prensa otorgada el 20 de Septiembre de 2007

<sup>92</sup> Noticia de El Diario de Hoy, jueves veinte de septiembre de 2007.

Sin embargo lo que determina el que sean extranjeros es la forma, en como estos intimidan a su víctimas, ya que nunca proporcionan datos exactos de los miembros de sus familias, así como que solicitan que la entrega de el dinero se realice por medio de depósitos en cuentas de bancos, una vez depositados se realizan retiros del dinero, los cuales son extraídos desde países como Guatemala o en su caso Honduras. Por tanto la Hipótesis que manejaron las autoridades es que se trata de números que son escogidos a lazar por medio de las guías telefónicas.

#### **2.2.4.4. Delincuentes Comunes.**

De igual manera las extorsiones que se realizan no solo pueden ser atribuidas a maras, si no también hay delincuentes comunes que se aprovechan de la situación del país para realizar este delito y es que tiene lógica, ya que un estudio presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2005, en base a cifras de 2003, reveló que el país destina 1.717 millones de dólares (11,5% del PIB) para enfrentar la violencia en distintas áreas

Al medir los efectos de la violencia en la inversión privada, el PNUD asegura que es equivalente al 0,09% del PIB, es decir, entre 19 y 43 millones de dólares por año, dependiendo de la tasa de crecimiento promedio anual de la inversión. "La delincuencia continúa presente: 27% de las empresas fueron víctimas de la delincuencia en los últimos tres meses", aseguró Fusades, que a la vez advirtió que "la percepción sobre el clima de inversión tiende a desmejorar"<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Estudio presentado por el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) en 2005, en base a cifras de 2003.

Por tanto al ser un modo delictivo lucrativo, los delincuentes que no están conectados con pandillas se pueden aprovechar de la situación y obtener ganancias con este delito.

### **2.2.5. Sujeto Pasivo**

El Sujeto Pasivo es el **titular del bien jurídico protegido**, cuya ofensa constituye la tutela por parte del tipo penal; aquel a quien se designa como víctima del delito; es decir, la persona, en sentido jurídico, sea que se trate de una persona natural o jurídica (entiéndase las personas morales, como las sociedad o entes con personalidad jurídica). En importante aclarar que en un determinado momento el sujeto pasivo puede llegar a convertirse en la persona que no ha recibido directamente el ataque material, o porque de alguna manera recibe un daño indirecto y que por sus efectos puede verse perjudicado. Ya que si nos remitimos al ámbito del derecho procesal, se emplea para señalar a quienes pueden ser titulares de la acción penal y civil emergentes del delito. Tal como lo establece el Art.12 del Código Procesal Penal de El Salvador en el cual considerará víctima a:

*“1) Al directamente ofendido por el delito;*

*2) Al cónyuge, al compañero de vida o conviviente, al hijo o padre adoptivo, a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad y al heredero testamentario, en los delitos cuyo resultado sea la muerte del ofendido;*

*3) A los socios, respecto a los delitos que afecten a una sociedad, cometidos por quienes la dirigen, administren o controlen, o sus gerentes, o por quienes dirijan o administren una sociedad controlada, controlante o vinculada; y,*

4) *A las asociaciones, en aquellos delitos que afecten intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la asociación se vincule directamente con esos intereses”.*

**QUINTEROS OLIVARES**<sup>94</sup> dice que víctima es *“la persona que ha sufrido una lesión o daño físico o mental, una pérdida o daño material, o cualquier otro perjuicio social fruto de una conducta que infringe las leyes nacionales, está catalogada bajo una ley internacional, supone una violación de las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas. Según dimana de la misma el término víctima incluiría a toda persona que padece un daño, lesión o sufre una pérdida, ya como individuo ya como integrante de una colectividad”.*

Más sintéticamente se ha dicho que víctima es el sujeto, persona física o jurídica, grupo o reunión de personas, que sufre inmediata o mediatamente las perjudiciales repercusiones de la comisión de un delito.

En el tipo penal de Extorsión, el sujeto Pasivo será aquel a quien se le perjudique su patrimonio. Esto aparece como que se obliga a otro para que realice algo que no desea, ya sea la entrega de algún bien mueble, o el no realizar una acción<sup>95</sup>.

Sin embargo dentro de la sociedad Salvadoreña y atendiendo al delito de Extorsión podemos identificar que cualquier persona es susceptible a convertirse en Sujeto Pasivo, pero en general podríamos clasificar en este momentos que los sectores que más están sufriendo son: *los Empresarios y la población en general.*

---

<sup>94</sup> GONZALO, Quinteros Olivares. *Comentarios al Derecho Penal Parte Especial*. Editorial Thomson Arizandi, Pág. 613

<sup>95</sup> Ibidem.

Según la Unidad de Estadística de la FGR, se observa que los meses de marzo y mayo de 2009 son los que presentan un mayor número de extorsiones denunciadas, mientras en el mes de Agosto 2008 es el que presenta menor número de extorsiones denunciadas.

	<b>Efectivas</b>	<b>Tentadas</b>	<b>Total</b>
<b>Agosto 2008</b>	227	0	227
<b>Septiembre 2008</b>	243	2	245
<b>Octubre 2008</b>	211	1	212
<b>Noviembre 2008</b>	208	1	209
<b>Diciembre 2008</b>	243	0	243
<b>Enero 2009</b>	260	1	261
<b>Febrero 2009</b>	245	0	245
<b>Marzo 2009</b>	273	2	275

<b>Abril 2009</b>	243	3	246
<b>Mayo 2009</b>	279	2	281

---

**Fuente:** Unidad de Estadística de la Fiscalía General de la República.

Es necesario hacer mención que los datos de extorsiones presentados son únicamente de los que la FGR tuvo conocimiento, sin embargo es de reconocer que el número real es superior, dado que muchas víctimas de este delito no denuncian el hecho por el temor a dañar algún miembro de la familia.

### **2.2.6. Culpabilidad**

La culpabilidad es importante dentro de la esfera jurídica ya que está determina si el Sujeto Activo que realizo la comisión del delito.

**BACIGALUPO**<sup>96</sup> define la culpabilidad como *“La comprobación de la realización de una acción típica y antijurídica en la que no se renuncia a la punibilidad por la irrelevancia del contenido de ilicitud, no es suficiente para responsabilizar penalmente a su autor. La responsabilidad penal o responsabilidad criminal depende de que aquél haya obrado culpablemente. Por tanto, constituye el conjunto de condiciones que determinan que el autor de una acción típica y antijurídica sea criminalmente responsable de la*

---

<sup>96</sup> Bacigalupo, Enrique. *Derecho Penal Parte General*. Editorial Hammulabi; Buenos Aires, Argentina;

Pág. 413.

*misma. La cuestión de cuáles son esas condiciones dependerá del punto de vista que se adopte respecto de la pena”.*

La culpabilidad se determina si se ha obrado con dolo, es decir con intención de cometer la acción, o si se debe a una falta de cuidado que deriva en una imprudencia, de ahí que el Código Penal Salvadoreño ha previsto en su Art. 18 y siguientes que los hechos punibles se dividen en delitos y faltas. Los delitos pueden ser graves y menos graves. Los hechos culposos sólo serán sancionados cuando la ley penal lo establezca de manera expresa. Por tanto los hechos punibles pueden ser realizados por acción o por omisión. Los de omisión serán todos aquellos en que el sujeto activo omite impedir un resultado, como consecuencia de ello responderá como si lo hubiera producido, si tiene el deber jurídico de obrar y su omisión se considerará equivalente a la producción de dicho resultado.

En el caso de la Extorsión el tipo penal se comete mediante el dolo directamente ya que como el mismo código Penal Salvadoreño establece, los delitos culposos tienen que estar determinado en la legislación como tales, y en esta ocasión por la naturaleza del delito no cabe darle esta categoría, por tanto llegamos a la conclusión que el delito de extorsión será culpabilidad vinculada al dolo directo.<sup>97</sup>.

Por tanto la culpabilidad, desde el punto de vista normativo, será la reprochabilidad de un injusto a un autor, la que sólo es posible cuando revela que el autor ha obrado con una disposición interna contraria a la norma jurídica, disposición que es fundamento de la culpabilidad. Es por tal razón que al realizar una conducta que va contraria a la constitución de paz social, y seguridad jurídica que proporciona el Estado a sus gobernados es que este lo eleva a categoría de delito, de ahí que nace la obligación del Estado

---

<sup>97</sup> Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador; Comentarios al Código Penal, imprenta Nacional, pág. 40

mismo para castigar esta conducta y evitar que se siga realizando. Es decir que si la conducta del sujeto activo no es reprochable y no hace ningún daño a la sociedad, no tendría porque constituirse delito.

Dentro de este delito una vez activado las formas de ejecución del mismo se plantea la posibilidad de que la persona que esta ejerciendo la violencia, realice todos los actos pertinentes para obtener el beneficio económico, esto se determinara según las investigaciones que realice la Fiscalía General de la República, ya que como lo establece la Constitución de la República de El Salvador en su Art. 193 numeral 3º vigilar la investigación del delito e intervenir en la misma desde la etapa policial, y promover la acción penal de oficio o a petición de parte.

### **2.2.7. Tipo Objetivo**

El tipo penal extorsión al igual que cualquier otro delito es una descripción de la conducta hecha por el legislador, pero que tiene ciertas características especiales para su cometimiento, pero más que eso la importancia radica en el análisis de este tipo penal a nivel de “tipo objetivo”, como se puede observar el legislador salvadoreño por medio del Decreto Legislativo N° 83, del 25 de agosto del 2006, publicado en el Diario Oficial N° 171, Tomo 372, del 14 de septiembre del 2006, amplió la descripción típica de la conducta. Actualmente el delito de extorsión es uno de los flagelos delincuenciales más agobiantes para todos los sectores de la sociedad salvadoreña. De allí en alguna medida se han hecho algunos esfuerzos gubernamentales por ampliar el catalogo de tipos penales en la legislación Salvadoreña, se han creado inclusive Tribunales Especializados, así como la



aprobación de ciertas leyes que en algún momento se ha decretado inconstitucionales.<sup>98</sup>

En los primeros meses del actual gobierno se han recibido miles de denuncias de personas que eran chantajeadas para que entregaran determinadas cantidades de dinero a cambio de respetarle sus vidas. Sin embargo, no se contemplan las extorsiones que muchas víctimas prefieren no denunciar por la falta de confianza a las autoridades competentes. Obviamente que la Intimidación que ciertos grupos delincuenciales ejercen sobre sus víctimas es una de las principales causas por las que la población no denuncia.

Pero para entrar en el examen del componente “Intimidación” en el delito de Extorsión veamos lo que la doctrina Argentina describe sobre los elementos objetivos de la extorsión así tenemos que el tratadista Argentino **Moreno**<sup>99</sup> dice que: “los elementos del delito de extorsión son: *la intimidación, el constreñimiento a la entrega, el envío, depósito o disposición de la cosa o, en su caso, de documentos que provoquen efectos jurídicos*”.

---

<sup>98</sup>Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad de la Ley Antimaras. REF. 39-2003. Es una resolución con pocos o ningunos precedentes en varios aspectos que requerirían de un mayor espacio de análisis. Sin embargo, pueden destacarse la amplitud del fallo que declara inconstitucional no sólo algunas disposiciones, sino la totalidad de la ley; sus contundentes argumentos jurídicos, y su amplia legitimidad por ser una decisión unánime de quienes integran la referida Sala. Dicha sentencia tiene importantes consecuencias jurídicas y políticas para el desempeño de otros órganos del Estado, particularmente el Ejecutivo y el Legislativo.

<sup>99</sup> MORENO, Rodolfo. *El Código Penal y sus antecedentes*. H. A. Tommasi Editor, Buenos Aires, Tomos. II a VII, Pág. 159.

### 2.3. LA INTIMIDACIÓN COMO ELEMENTO DEL DELITO DE EXTORSIÓN

La extorsión se caracteriza como modo de atacar la **propiedad**, en cuanto se procede por medio de un ataque a la libertad<sup>100</sup>; este ataque a la libertad tiene que realizarse por medio de la intimidación<sup>101</sup> y su finalidad es atacar el patrimonio de la víctima, el patrimonio es el bien jurídico protegido por el tipo penal. El Código Penal contempla lo que podemos llamar una intimidación propia y dos casos de intimidación engañosa, esta clase de intimidación engañosa se divide en (Art. 214 N° 5° y 6° C.Pn.): a) La primera *simulando ser autoridad pública*, y b) *Cuando se comete aprovechándose de la confianza de la víctima*, aunque estos dos últimos se ha hecho por medio de la reforma al Código Penal, y que como se menciono anteriormente se amplió el tipo penal, dando lugar a las descripciones típicas. Siempre hablando de Derecho comparado tenemos que en Argentina y así lo expresa el tratadista Argentino **Carlos Creus**<sup>102</sup> que dice de la intimidación lo siguiente: “La acción típica del delito de extorsión, contemplada en la primera parte del artículo (...), consiste en obligar a otro, mediante intimidación, a

---

<sup>100</sup> “El delito de **extorsión** constituye un ataque a la libertad, realizado con el propósito de obtener un beneficio, el cual se concretiza en una merma patrimonial efectiva en detrimento de la víctima”. (Sala de lo Penal. Casación. REF. 219-CAS-2007. Resolución de las once horas y dos minutos del día veintitrés de Enero de dos mil ocho). En igual sentido Vid. La Sala de lo penal ha expuesto: “El delito de extorsión pertenece a los delitos de resultado, por lo que su momento consumativo se produce cuando se reúnen todos los elementos típicos expresados en la descripción legal, siendo entonces, para la extorsión, que los actos de ejecución del delito culminan en el momento en que la víctima realiza el acto o negocio jurídico que merma su patrimonio, no siendo relevante si el sujeto activo se beneficia con ello, ya que esta etapa pertenece a la fase de agotamiento del delito.” (Sala de lo Penal. Casación. Ref. 465-CAS-2007, Resolución de las doce horas y treinta minutos del día tres de abril de dos mil nueve).

<sup>101</sup> Creus, Carlos. *Derecho Penal. Parte Especial*. Tomo I, 6° Ed. Editorial Astrea, Argentina 1998. Pág. 516.

<sup>102</sup> Creus. *Delitos contra la propiedad en la reforma de la ley 17.567*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1968. Pág. 472.

entregar, enviar, depositar o poner a su disposición o la de un tercero aquello que constituye el objeto del delito. En este caso **Creus** sostiene que la ley Argentina contempla la llamada intimidación propia y dos casos de intimidación engañosa.

De la doctrina de los expositores del Derecho pasemos a un ejemplo de la realidad Salvadoreña en un caso práctico, según la noticia de El Diario de Hoy de fecha 9 de Junio de 2010, que dice<sup>103</sup>: *“Dos adultos y un **menor de 16 años** fueron sorprendidos cuando recogían paquetes que simulaban ser dinero, **producto de dos chantajes distintos**. En uno de los casos, agentes del Área Antiextorsiones de la División de Investigaciones de la Policía Nacional Civil (PNC) de Santa Ana capturaron a Rafael Antonio López Guardado, de 25 años, y junto a él privaron de libertad a Cristian N., de 16 años. Fueron interceptados en la carretera antigua que de Santa Ana conduce a San Salvador, en el kilómetro 53 y medio. Mientras que Amílcar Orlando Hernández Martínez, de 36 años, fue aprehendido en la colonia Universitaria y Avenida Fray Felipe de Jesús Moraga sur, de Santa Ana. Las cantidades que los detenidos exigían a sus víctimas oscilaban entre los tres y cinco mil dólares, según confirmó un oficial policial, quien agregó que estos llamaban **telefónicamente a las víctimas amenazándolas**.<sup>104</sup>”*

Del ejemplo hay que analizar detalladamente que la coacción y la participación de los menores de edad, es uno de los modos para cometer el delito, y necesariamente debe remitirse al análisis de la autoría y participación del Injusto penal, para el caso que nos ocupa, hoy en día el simple hecho de que un menor llegue con un mensaje para el que será el

---

<sup>103</sup> Vid. [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6375&idArt=4864569](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6375&idArt=4864569)

<sup>104</sup> En este caso la amenaza, mejor llamémosla “intimidación”, que es el caso como funciona y como es ejercida por los Sujetos activos del Delito. En este caso una simple llamada hace que el sujeto pasivo sucumba ante lo pedido por el extorsionista.

sujeto pasivo, es suficiente para intimidar a la víctima. Por lo que en este sentido el dominio del instrumento siempre lo poseerá el sujeto activo, el menor de edad será autor mediato, dentro de la participación dentro del injusto penal, y su responsabilidad será directa, aunque la aplicación del procedimiento será en base a una normativa especial, en este caso la Ley Penal Juvenil.

### 2.3.1. La Intimidación Propia.

**La Sala de lo Penal** de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador dice sobre el tipo penal extorsión lo siguiente: “El delito de extorsión tiene como acción típica relevante obligar a otro a realizar u omitir un acto o negocio jurídico en perjuicio de su patrimonio, debiendo tomarse en consideración que es un delito pluriofensivo que causa perjuicio tanto en el patrimonio del sujeto pasivo como en su libertad, ya que para estar en presencia de este delito en su fase de consumación, se hace necesario que la víctima sea quien realice el desplazamiento patrimonial con una voluntad viciada, ya que obra en respuesta a los actos coactivos a los que se ve sometido por parte del agente.”<sup>105</sup>

De lo anterior podemos decir que estamos ante la **intimidación propia** cuando la forma de obligar al sujeto pasivo es exigirle el hacer por medio de una amenaza, o sea, por el anuncio de un daño, dependiente de la voluntad del agente, cuya realización se condiciona al no cumplimiento de lo exigido.<sup>106</sup> Así mismo: Por intimidación debe entenderse un medio de

---

<sup>105</sup> Sala de lo Penal. Casación. Ref. 465-CAS-2007, Resolución de las doce horas y treinta minutos del día tres de abril de dos mil nueve.

<sup>106</sup> Donna, Edgardo Alberto. *Derecho Penal Parte Especial*. Tomo II-B, Editorial Rubinzal-Culzoni, Argentina, 2004, Pág. 209.

“compulsión puramente moral que consiste en la amenaza de un mal para lograr una prestación de carácter patrimonial”<sup>107</sup>.

La intimidación que requiere la figura de la extorsión es puramente moral, no física, como se requiere en el delito de robo. Constituye la amenaza (verbal, escrita o por cualquier signo) de sufrir un mal grave e inminente si no se cumple con las pretensiones del sujeto activo: entregar, enviar, depositar o poner a disposición de éste o de un tercero los elementos enumerados en la norma legal. Por lo que el legislador al ampliar la descripción típica del delito agravo la pena, por medio de una agravante de responsabilidad, es decir el daño mayor que pudiere ocasionar a la víctima. Es común apreciar en el entorno salvadoreño las **amenazas constantes a ciertos grupos de la sociedad civil** como por ejemplo: el sector de transportista, empresarios del sector informal, empresarios de transporte de mercaderías, etc.

Se concluye que cuando el sujeto activo del delito (extorsionista se acerca a la víctima, para la exigencia patrimonial, no hace uso del daño inmediato y directo como sucede con el robo, sino que utiliza la intimidación) y es que el flagelo de la inseguridad es una variable sumamente difícil para combatir las altas tasas de extorsión, y siendo que el municipio de San Salvador es de los mas afectados, debemos encontrar una política criminal adecuada para que las autoridades tomen las medidas pertinentes, y no es solo con el incremento de las penas, sino que desde distintas ópticas y observando verdaderamente el uso que las organizaciones delictivas ocupan, es que se puede proponer una verdadera política criminal que de alguna manera minimice el problema. En un país como el nuestro basta una simple intimidación como para entregar la cantidad que se pide en concepto

---

<sup>107</sup> NUNEZ, Ricardo C. *Manual de Derecho Penal. Parte especial*. Lerner, Córdoba-Buenos Aires, 1972; 2ª ed. act. por Victor F. Reinaldi, Marcos Lerner, Córdoba, 1999. Pág. 261.

de la denominada “renta”, que a modo de conclusión es una forma de abastecimiento de recursos económicos para las bandas organizadas y el narcotráfico.

Según noticia de la prensa gráfica<sup>108</sup>, las autoridades de seguridad detallaron algunas cifras que la policía tienen en este momento: *“El director de la Policía Nacional Civil (PNC), Carlos Ascencio, confirmó en Washington que, según estimaciones, sólo de las extorsiones provenientes de los centros penales las pandillas ganan mensualmente unos 800 mil dólares, lo que supone 9.6 millones anuales”. Las extorsiones, después del homicidio son lo que más nos preocupa (...) el estimado que tenemos producto de un estudio de inteligencia, es que en los centros penales sólo las pandillas MS-13 y Mara 18 reciben entre \$700 y \$800 mil dólares mensuales procedentes de la extorsión. Ya es un modus vivendi”. Con esas cifras, las pandillas pueden instaurar y ensanchar sus estructuras en todo el tejido social salvadoreño. El problema de la violencia en El Salvador es bastante complicado, tiene varios componentes. Las pandillas es uno de los temas de interés particular en esta visita a Washington (...) a la dinámica de crecimiento de estas estructuras debemos ponerle atención si queremos derrotar este fenómeno”.*

La doctrina ha sostenido que la intimidación en el delito de extorsión es la misma que la requerida en el delito de coacción. El mal amenazado debe ser a futuro, por lo tanto no es una amenaza la referida a un mal pasado, así volviendo con el Autor Argentino **Creus**<sup>109</sup> dice que: *“El mal amenazado debe ser grave e idóneo”.* Esto quiere decir que se debe tener entidad suficiente como para obligar al sujeto pasivo a realizar la entrega, se requiere que el afectado se encuentre en la alternativa de obrar como se le

---

<sup>108</sup> Vid. [www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp)

<sup>109</sup> CREUS, ob. cit, Pág. 473.

exige o a sufrir el inevitablemente mal amenazado. Por eso afirma **Núñez**<sup>110</sup> que la ley exige que el acto del agente deba obligar a la víctima por el temor de ver afectado algo que le interesa. En el caso salvadoreño es la vida como uno de los bienes jurídicos los que el legislador ha querido proteger, entre otros tenemos las relaciones familiares, que obviamente tienen igual peso al momento de que el extorsionista exige a la víctima la cantidad de dinero que se establece.

La intimidación requiere ir hacia una **lesión patrimonial** (como ya lo estableció la Sala de lo Penal de la Corte Suprema de justicia de El Salvador) de otra persona, ajena, que es la privación de cosas, dinero o documentos que produzcan efectos jurídicos. En consecuencia, la justicia o injusticia, la legalidad o no de la intimidación, tiene que ver con lo que se protege en este delito, que es la propiedad (aunque como se menciono anteriormente, puede tener otros componentes no jurídicos, como la intimidación por medio de quitar la vida al sujeto pasivo).

En general, los requisitos de esa amenaza son los mismos que hemos visto al tratar el art. 214 Inc. 1° CP, el daño amenazado tiene que ser futuro; no es una amenaza extorsiva la que se refiere a un daño ya producido en la propia esfera patrimonial del sujeto pasivo, pero sí puede serlo el anuncio de un abstenerse de hacer cesar el mal que actualmente sufre aquél; el daño puede recaer sobre su persona, bienes o intereses legítimos, o sobre la persona, bienes o intereses legítimos de un tercero, en la medida que señalamos al tratar de las amenazas. Debe ser grave, en el sentido de su suficiencia para obligar al sujeto pasivo a cumplir con las exigencias del agente; al respecto, mucho se ha discutido sobre el tema de la idoneidad de la intimidación en el delito de extorsión, pero este problema queda limitado a

---

<sup>110</sup> NÚÑEZ, ob. cit., Pág. 264.

los casos en que la intimidación no ha llegado a producir las consecuencias dañosas del delito, es decir, por su consumación; cuando ésta se ha producido, cuando la entrega, el envío, el depósito o la puesta a disposición la ha realizado el sujeto pasivo a raíz de la intimidación, dicha idoneidad no puede ser puesta en duda; tratase de un tema propio de la tentativa, al que nos remitimos.

La intimidación plantea la **exclusión de la violencia** como medio comisivo. Recuérdese, sin embargo, que puede darse una violencia compulsiva que actúe por la vía psíquica, en cuyo caso adopta ella carácter de intimidación. Pero no cualquier violencia compulsiva es medio apto para constituir el tipo de extorsión: en ésta queda excluida no sólo toda forma de violencia absoluta, sino también aquellas formas de vis compulsiva que se ejerzan de manera inmediata e ininterrumpida con respecto a la decisión lesiva del patrimonio del sujeto pasivo, “aun cuando actúe por vía psíquica” como lo sostiene **Soler**<sup>111</sup>; éstos son procedimientos exclusivos del robo; en la extorsión quedan enmarcadas la intimidación pura (sin aplicación de violencia física) y la violencia intimidatoria que se lleva a cabo como paradigma de un nuevo ejercicio de ella, transcurrido un intervalo, si el sujeto pasivo no accede durante él a cumplir las exigencias del agente.

El tipo penal requiere, además, que se trate de una exigencia injusta, pero aquí la injusticia de la exigencia se determina por la ilicitud del perjuicio patrimonial que se irroga a la víctima. Será injusta la exigencia y, por tanto, tendrá carácter de extorsiva, en todos los casos en que el agente persiga con ella, para sí o para otro, un beneficio ilegítimo, al cual él o el tercero no tienen derecho; caracterizándose esa injusticia de sustancial, la justicia o injusticia del medio constituido por el contenido mismo de la amenaza carece de

---

<sup>111</sup> SOLER, Sebastián. *Derecho Penal argentino*. Editorial Tea, Buenos Aires, tomo. I a V. Pág. 243.



importancia con respecto a la tipicidad: quien teniendo derecho a la prestación que exige al sujeto pasivo, formula su petición a él por procedimientos intimidatorios, no comete extorsión (aunque puede cometer el delito de coacciones), por más que el contenido de la amenaza formulada sea un daño injusto, y, al revés, cuando el daño amenazado sea en sí mismo justo, pero la prestación indebida sea injusta, estaremos ante el tipo de extorsión.

### **2.3.2. La Intimidación Engañosa.**

La que hemos llamado *intimidación engañosa* aparece en el tipo, en el numeral 6° del Art. 214 CP, en la enunciación de dos procedimientos extorsivos: *la simulación de autoridad pública y la simulación de falsa orden de la autoridad pública*. Ambos procedimientos requieren, en este delito, no sólo el engaño sobre la calidad del que exige o de la procedencia de la exigencia misma, sino su utilización como procedimientos intimidatorios, es decir, que fuerzan al sujeto pasivo a realizar la prestación por temor a sufrir un daño futuro de parte de la autoridad. Requisito imprescindible es, también aquí, por tanto, la injusticia de la exigencia y que esa injusticia sea conocida por la víctima: quien decide entregar lo que realmente debe o lo que cree deber a la Administración, al que invoca falsamente ser su agente, es estafado, pero no extorsionado, ya que ahí el engaño no se suma a la intimidación, que es imprescindible para la extorsión.

Por ejemplo El Diario de Hoy<sup>112</sup> en una noticia de fecha cinco de Junio de dos mil diez publicó el siguiente caso: “...un Personal policial del área de investigaciones destacado en Chalchuapa, mediante órdenes administrativas giradas por la Fiscalía General de la República, logró la captura de tres

---

<sup>112</sup> Vid. [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6358&idArt=4853560](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=4853560)

*presuntos extorsionistas. Los detenidos, empleados de la alcaldía de San Sebastián Salitrillo, fueron identificados como Adán Rivas, de 50 años, Milton César Torres Hernández, de 30 y Francisco Antonio Sermeño Hernández, de 33. Ellos laboraban para las áreas de servicio de alumbrado público, servicios de agua potable y en bodega municipal, respectivamente. Luego de cuatro meses de investigación fueron detenidos en el Barrio El Centro de San Sebastián Salitrillo, frente a la municipalidad. A los capturados se les imputa el delito de extorsión en perjuicio de comerciantes de una reconocida colonia privada de la zona. El ilícito lo hacían mediante llamadas telefónicas donde solicitaban a las víctimas cantidades de miles de dólares. En este supuesto media el engaño con que se induce a la víctima a creer que se trata de una autoridad verdadera o de una orden auténtica”.*

También es requisito imprescindible, entonces, la injusticia de la exigencia y que esa injusticia sea conocida por la víctima.

***Simular ser autoridad pública***, quien, sin serlo, invoca ese carácter para formular la exigencia. Cuando la ley habla de autoridad (Art. 39 CP), se refiere a quien tiene competencia para formular la exigencia; por lo cual puede ser autor de este modo extorsivo el empleado o el funcionario público que no tiene esa competencia y que, por tanto, no es “autoridad” en el sentido de la ley. Invoca falsa orden de autoridad pública quien, sin presentarse como autoridad pública, invoca una falsa orden de esa autoridad para fundamentar su exigencia.

Como ejemplo citaremos un caso publicado en el Diario de Hoy<sup>113</sup> con fecha veintidós de mayo de dos mil diez, que dice: “*Juan Antonio Ayala Reyes, de 35 años, un presunto miembro de una estructura de extorsionistas, vinculada a la mara Salvatrucha, que opera en la colonia*

---

<sup>113</sup> Vid. [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6375&idArt=4812723](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6375&idArt=4812723)

*Bendición de Dios, del municipio de Yayantique, La Unión, fue arrestado al interior de las instalaciones del Destacamento Militar número 3, de la cabecera unionense, mediante una orden de la Fiscalía. Ayala Reyes, fue uno de los nueve capturados ayer durante un operativo policial. El arresto del hombre es porque, según la Policía Nacional Civil (PNC), está vinculado a varios casos de extorsión. Ayala Reyes tenía varios días de haber ingresado a la unidad militar, porque aspiraba a ser preparado para juramentarse como soldado. Al parecer solo tenía unos días de estar en la guarnición militar, pero nadie especificó cuántos. Ya estaba infiltrado. Al hombre lo vinculan a una banda de delincuentes que opera entre el cantón San Antonio Silva, de San Miguel y La Unión. El oficial de servicio, subinspector Charles Molina, precisó que los arrestados junto al aspirante a soldado son: Edwin Alexander Umazor, Tamara Elizabeth García Villalta, Héctor Mauricio Melara Ayala, Elvis Mauricio Portillo Rodríguez, Ana María Pérez Varela. Todos están presos por delitos de extorsión y agrupaciones ilícitas”.*

#### **2.4. Distinción entre el Delito De Extorsión y el Robo con Intimidación**

Durante la vigencia del ahora derogado código Penal de 1973<sup>114</sup> la sala de lo penal sobre el delito de extorsión había dicho lo siguiente: “Para que se configure el delito de **extorsión** se requiere como elemento esencial que exista una violencia o amenaza para obligar al sujeto pasivo a tomar la decisión perjudicial a su patrimonio...”<sup>115</sup>, que no consideraba expresamente la intimidación como uno de los medios de la extorsión, la distinción entre el

---

<sup>114</sup> Decreto legislativo N° 270 de fecha 13 de febrero de 1973, publicado en el Diario Oficial N° 63, tomo 238, de fecha 30 de marzo del mismo año, el cual entro en vigencia el 15 de junio de 1974.

<sup>115</sup> Sala de lo Penal. Casación. Ref. 20-93, Resolución de las diez horas y quince minutos del día veintidós de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.

robo y esta última figura (la extorsión) se establecía precisamente en razón de los medios: cuando el perjuicio patrimonial de la víctima se producía por medio de una violencia física (del carácter que fuese), se daba la figura del robo; cuando se producía por medio de la pura intimidación, la extorsión, afirmándose que la ley había "prescindido de considerar como característica de la extorsión la existencia de un intervalo entre la amenaza y la prestación, o entre la amenaza y el mal".

La circunstancia de que el robo incluyera también la intimidación como medio comisivo<sup>116</sup>, exigió volver a la distinción clásica entre ambas figuras, fundada en el intervalo que separa esos momentos; en la figura de la extorsión<sup>117</sup> siempre se da la amenaza de un daño futuro para lograr una prestación actual o futura, o sea hay una desarticulación entre dos momentos. El de la prestación no se produce en el mismo contexto de acción en que se puede producir el daño con el que se amenaza; en el robo, por el contrario, la intimidación y la eventual producción del daño (delito de ejecución instantánea), es un procedimiento que se desarrolla ininterrumpidamente con referencia a la prestación de la víctima: ésta se

---

<sup>116</sup> Sobre esto la Sala de lo Penal en Jurisprudencia ha expuesto: "En el delito de robo concurre la violencia, la cual comprende tanto la violencia física como la moral o psicológica, y puede tener lugar antes del hecho para facilitar su ejecución, en el acto de cometerlo o inmediatamente después para lograr el fin propuesto o la impunidad (...) La violencia física supone un ataque o agresión sobre la persona del sujeto pasivo, totalmente independiente de su voluntad; la violencia moral o psicológica implica la utilización de la amenaza para lograr **intimidar** a la persona ofendida, a fin de facilitar el apoderamiento de la cosa.

(...) En la violencia moral es preciso mantener un justo balance entre la acción compulsiva recibida por la víctima y la mayor o menor sensibilidad o propensión a que ésta se rinda o se doblegue..." (Sala de lo Penal. Casación. Ref. 416-CAS-2004, Resolución de las once horas y treinta y dos minutos del día ocho de julio de dos mil cinco.

<sup>117</sup> A diferencia de otras figuras delictivas donde el bien jurídico protegido es el patrimonio las cuales generalmente se consuman mediante el despojo o la sustracción realizada por el hechor; en el caso de la **extorsión** es la misma víctima quien realiza el desplazamiento patrimonial, decisión proveniente de su propia esfera volitiva aunque viciada por los actos coactivos desplegados por el sujeto activo. (Sala de lo Penal. Casación. Ref. C62-2002, Resolución de las diez horas del día veintiséis de agosto de dos mil tres).

produce o se debe producir mientras se ejerce la actividad intimidatoria del agente que se refiere a un daño que se producirá en el mismo contexto de acción (amenazar de muerte para que la víctima se deje quitar el dinero); por eso, en el robo la intimidación es un medio de realizar el apoderamiento, en la extorsión un medio para obligar a la entrega.

#### **2.4.1. La Intimidación y La Violencia como elementos para distinguir ambos tipos penales**

El problema más grave de este delito es distinguirlo del robo, problema que no sólo se ha dado en la doctrina argentina, sino además en otras legislaciones.

La distinción básica será la siguiente, la cual es válida para el Derecho Argentino y aplicable al Derecho Salvadoreño: en el robo existe violencia física, en cambio en la extorsión es la intimidación el medio comisivo. Desde ya está claro que no es ésta la única opinión y no hay duda de que el tema es y será discutido mas adelante. En principio, todos los actos que recaen sobre el cuerpo de la víctima son violencia física y no intimidación<sup>118</sup>.

El Diario de Hoy<sup>119</sup> con fecha cinco de mayo de dos mil diez, publico la siguiente noticia: *“Obtener dinero mediante la intimidación o por la fuerza se ha convertido en el delito "preferido" de los delincuentes en todo el país. Las principales ciudades, después de la capital, no son la excepción. Así, los ciudadanos de Santa Ana y San Miguel son testigos casi a diario de casos de extorsión. La Unidad de Patrimonio Privado de la Fiscalía General de la República (FGR) afirma que los casos de extorsiones a personas particulares han aumentado en los últimos meses, aunque no especificaron las cifras.*

---

<sup>118</sup> NÚÑEZ, ob. cit, Pág. 265.

<sup>119</sup> Vid. [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6358&idArt=4762013](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=4762013)

*Según un informe de la Policía Nacional Civil, en el período comprendido entre el 1 de enero al 30 de abril del presente año, han sido detenidas 778 personas por el delito de extorsión, a nivel nacional, de estas 362 han sido capturas en flagrancia; 379 con orden administrativa 37 mediante ordenes judiciales. La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades) señaló, durante la presentación del informe trimestral de coyuntura correspondiente al primer trimestre de 2010, que las extorsiones, el hurto de mercadería y el robo a mano armada son las quejas más frecuentes del empresariado local”.*

Góssel afirma que la distinción entre la extorsión y el robo está en que en éste, es el autor el que toma la cosa, en cambio, en la extorsión es la víctima la que entrega debido a la necesidad en que actúa. Y la distinción con la estafa, está claro que es el medio. En una el error, en otra el miedo<sup>120</sup>.

El problema está en el robo mediante armas de fuego, en donde se ha querido ver que se trata de una intimidación y, por tanto, del delito de extorsión. Es válida la respuesta dada por Núñez en su momento, dentro del criterio seguido de que la diferencia está en el medio:

“Cuando el medio utilizado para impedir o repeler la acción de la víctima es material, el acto de violencia es físico, aunque no paralice la acción de aquélla por un efecto de esta índole, como son los de sujetar, golpear, sin que lo haga por efecto psíquico del temor”<sup>121</sup>. Por lo tanto, el uso del arma debe verse como un medio físico y no psíquico y, por ende, es robo.

---

<sup>120</sup> GOSSEL, Karl Heinz. *Strafrecht. Besonderer Teil*, Band 1 y 2, C. F. Miiller Verlag, Heidelberg, 1996, Pág. 30.

<sup>121</sup> NÚÑEZ, ob. cit, Pág. 265.

## -CAPÍTULO III-

### 3.1. POLITICA CRIMINAL

A manera de introducción se puede decir que la situación de violencia que se vive dentro de la sociedad salvadoreña ha generado la idea errónea dentro de la población de pensar que una represión masiva de conductas delictivas es la solución al problema de criminalidad que actualmente vive, reclamándole al Estado acciones tales como el endurecimiento de las leyes y la maximización de las penas como una solución eficaz contra la delincuencia. Ante tal situación y como objeto de esta investigación es necesario esclarecer tal situación, ya que esa no es una solución que conlleve a resultados productivos ya que a medida que se van endureciendo las leyes y alargando las penas lo único que se logra es la saturación del sistema penal y el hacinamiento carcelario, por lo tanto la mejor manera de abordar el problema es buscar el origen del mismo, en lugar de tratar de contenerlo momentáneamente, lo cual actualmente se está haciendo a través del encarcelamiento masivo de los sujetos que delinquen.

El objetivo de un sistema represivo, el cual se caracteriza por las acciones anteriormente mencionadas, es el de producir una coacción o generar un tipo de intimidación para todas aquellas personas que delinquen, buscando que estas se abstengan de las conductas delictivas que realizan por temor al castigo que incurrirán por el cometimiento de tales conductas, sirviendo este como un ejemplarizante para toda la sociedad en común y que los nuevos delincuentes consideren las consecuencias a que conllevará el crimen. Sin embargo, en base a lo anteriormente planteado surge la siguiente pregunta: *“¿hacer más severas las penas será la solución a un problema tan complejo como la criminalidad en el delito de Extorsión?”*.

Tal situación del auge de la criminalidad ha generado la realización de estudios por medio de los cuales se ha podido observar que el endurecimiento de las penas, así como el nivel de severidad del sistema penal, no posee mayor vinculación con el aumento de la Criminalidad. Y esto es consecuencia que todas las personas piensan equivocadamente que el delito está vinculado exclusivamente con un comportamiento de un sujeto que posee una conducta antisocial, que en consecuencia merece la imposición de una pena<sup>122</sup>. Sin embargo el delito es algo mucho más complejo, que se tiene que observar y estudiar desde diferentes perspectivas, es decir que el delito es una expresión más compleja que no se resuelve solo con la imposición de una pena, como se verá a continuación.

### **3.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Para hablar de política criminal en el Estado Salvadoreño, es necesario hacer una reseña histórica acerca del nacimiento del Estado, así como los diferentes modelos legales que se han generado para concebir lo que conocemos ahora como combate a la criminalidad, todo esto con el fin informativo para tener una base que conlleve a entender la razón por la cual surge la Política Criminal y del papel que ha jugado esta a lo largo de la historia para la prevención del auge de la criminalidad dentro de la sociedad.

#### **3.2.1. Época Antigua: Las Tribus.**

Una tribu no solamente es un grupo de personas que se dividían en pueblos primitivos, al contrario se obtiene un concepto más complejo de lo que eran estas pequeñas de sociedades.

---

<sup>122</sup>Dr. Jorge Mera Figueroa. *Capacitación de Derecho Penal y Política Criminal*. Noviembre de 1995, San Salvador, El Salvador



Una tribu es un conjunto de personas que generalmente se originan de una familia o de la asociación de varias familias, estas habitan un poblado o aldea en un territorio geográfico definido, y generalmente están dirigidas por las personas de mayor edad (jefes o patriarcas), los integrantes de las mismas suelen tener características en común, tales como ser de la misma raza, creencias y costumbres. Estas surgen en el periodo neolítico y como producto de la asociación de las primeras tribus en determinado territorio surgen las ciudades y como consecuencia las civilizaciones.

Estas sociedades se aseguraban los alimentos y los bienes necesarios para vivir a través de relaciones de reciprocidad y redistribución. La primera, consistía en la práctica de la solidaridad y ayuda mutua entre los miembros de la comunidad. Se ayudaban entre sí a cultivar y a cosechar. Mientras que la redistribución, consistía en el cobro de fuertes tributos en productos y en trabajo que eran contabilizados para determinar en que zonas sobraban o faltaban alimentos para luego distribuirlos en las poblaciones más necesitadas. Esto confirma el espíritu comunitario de los pueblos aborígenes americanos<sup>123</sup>.

Las Jerarquías eran basadas en el parentesco con un *líder* cuyo rango era hereditario. Los jefes pueden tener un origen divino que legitimaba el derecho a exigir tributo y sostenimiento por parte de la comunidad. Los miembros de rango superior refuerzan su *estatus* con bienes suntuarios, acumulación de bienes y redistribución de los mismos lo que está posibilitado por un excedente, siendo estos ciertos especialistas como los artesanos, pero sin establecerse en una clase determinada, sino en centros rituales<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Colombes, Adolfo. *Colonización Cultural De América Latina*. Ediciones del Sol, Buenos Aires 1987.

<sup>124</sup> <http://www.antropos.galeon.com/html/ORGANISOCIAL.htm>

El término cacique, palabra de etimología taína (parcialidad de la etnia arawak) significa: "El Señor responsable o autoridad de los hombres". Su desglosado en deogramas monosilabicos la describe así:Ka-Chi-Ka con el uso repetido del monosílabo "Ka" de gran importancia para las lenguas Taino-Caribesque significa indistintamente: Hombre como, Género humano o Señor como, Dignidad.

Existía un método de autogobierno, en que el cacique jugaba un rol coyuntural como portavoz, moderador, o tomando decisiones sólo frente a situaciones apremiantes. Esto resultaba especialmente desconcertante para los españoles. España venía saliendo de su propia Guerras de Comuneros, que había finalizado con fuertes ataques oficiales contra toda forma de asambleísmo. Los conquistadores terminaron asimilando la situación de estas tribus a un permanente caos y negligencia del jefe, por lo que entendieron que los caciques, como individualidades, eran prescindibles<sup>125</sup>.

Este jefe o líder de la tribu tenía que velar por la armonía de sus miembros y de toda la actividad que desarrollaba la población a su cargo. Como es de notar los quehaceres eran grandes delicados e importantes, de esta manera es la necesidad de tener un dirigente para todo conflicto que pudiera suceder.

Como es de lógica pensar, en toda comunidad existen conflictos ya que la naturaleza del ser humano no permite el estar en convivencia de manera pacífica, por diversos factores que se abordaran a lo largo de esta investigación, por tanto al originarse estos conflictos, el encargado de resolverlos era el cacique o líder; este tenía entonces que buscar una solución para resolver el problema social y tendría que ser visto por los demás como una medida represiva y en su caso como un ejemplo efectivo

---

<sup>125</sup> Joseph de Acosta. *Historia natural y moral de las Indias*. 2ª edición de Edmundo O'Gorman, FCE, México, 1985.

de lo sucedido, de manera que fuera una conducta reprochable a la sociedad, el líder tomaba la decisión firme, en todo caso dependía de la norma infringida y en el peor de los casos podría tomarse la medida más drástica que sería la expulsión del sujeto, o en todo caso la retribución el doble del daño ocasionado<sup>126</sup>.

Por tanto, como conclusión se puede observar que en ésta primera época, la primera forma de control social era la Represión por parte del cacique o jefe de la tribu, por medio de la cual se ejercía una presión psicológica para que en la sociedad los posibles sujetos que podían delinquir no lo hicieran.

### **3.2.2. Época Colonial**

Posterior a las tribus se crea un movimiento anexo a la conquista, el cual sirve como medio para determinar cómo cambian paulatinamente las leyes, y empieza a ser un reflejo de un sistema normativo que se tenía por parte de los países que conquistaron Centro América, ya que esto es importante como se verá a continuación.

En la época precolombina, la mayoría del territorio de Centroamérica era parte de la civilización mesoamericana. Las sociedades nativas de la zona ocuparon la tierra entre el centro de México en el norte hasta el noroeste de Costa Rica en el sur. Las culturas precolombinas de toda la región comerciaron con Mesoamérica y Sudamérica.

Desde el Siglo XVI hasta principios del Siglo XIX, Centroamérica formo la Capitanía General de Guatemala algunas veces conocido como

---

<sup>126</sup> Pablo Gonzales, Juan Reyes. *Factores Políticos y Legislativo que condicionan la Eficacia de la Política Criminal Salvadoreña*. Tesis, Universidad de El Salvador, Ref. g 643 f, 1997, Pág. 4-5

Reino de Guatemala, cuya integración y división interna varió repetidamente. Oficialmente, la Capitanía era parte del Virreinato de Nueva España, y por lo tanto, bajo el control del virrey español en Ciudad de México. Sin embargo, este no fue administrado por el virrey sino por un Capitán General independiente, el cual primero tenía sus instalaciones en Antigua Guatemala y después en Ciudad de Guatemala.

Después de la Conquista el territorio americano se extendió para incluir los pueblos y ayuntamientos establecidos por los *adelantados* -- gobernadores militares designados oficialmente por la Corona. A base de estos centros de población se crearon los virreinos en la primera mitad del siglo XVI.

Por tanto el Rey y su gobierno era la máxima autoridad, y poseía por medio de sus representantes la máxima autoridad; por tanto la creación de las nuevas leyes que venían de España, que eran denominadas "Las Nuevas Leyes", venían a la región Centro Americana de manera Coercible a efecto de solucionar todo conflicto que surgiera en la Región y pudiera poner en peligro la convivencia social.

***El virreinato*** estuvo encabezado por la figura del virrey, representante personal y especie de alter ego ("el otro yo") del monarca en las Indias. En los primeros tiempos el nombramiento de virrey se hacía de por vida, luego dicho mandato se limitó a tres años y más tarde se extendió gradualmente hasta los cinco años.

El virrey, además, pertenecía a la nobleza española cercana al monarca y ejerció la autoridad suprema dentro de su jurisdicción indiana. Fue el jefe civil y militar dentro de su unidad administrativa, dependiendo de él

también la justicia, el tesoro y los aspectos seculares del gobierno eclesiástico<sup>127</sup>.

Así, el oficio de virrey incorporó a un nivel superior todas las funciones de los **gobernadores**: atribuciones de gobierno, militares, hacendísticas y judiciales; fueron presidentes de la **Audiencia** en la ciudad en que residían, con jurisdicción disciplinaria sobre los oidores, pero sin intervenir en pleitos y sentencias, por no ser siempre letrados.

Este funcionario igualmente estaba encargado de la conservación y aumento de las rentas reales y nombraba a la mayoría de los funcionarios coloniales menores, laicos y eclesiásticos. Entendía en primera instancia en todos los pleitos referentes a los indígenas. También reasignaba las **encomiendas** vacantes, práctica ésta que dio lugar a muchos celos y discordias<sup>128</sup>.

La Real Audiencia fue el más alto tribunal judicial de apelación en las Indias, pues contó con jurisdicción civil y criminal y una amplia competencia extendida incluso al ámbito eclesiástico. Esto último debido a una de las facultades que el *Real Patronato* otorgó a la corona.

El virreinato constituyó la máxima expresión territorial y político-administrativa que existió en la América española y estuvo destinado a garantizar el dominio y la autoridad de la monarquía peninsular sobre las tierras recientemente descubiertas.

En consecuencia estas Audiencias así como el virreinato eran los encargados de imponer las sanciones verdaderamente represivas y hasta en contra de la integridad física de los culpables. En el Caso de El Salvador

---

<sup>127</sup> FOSTER, G., Cultura y Conquista. *La herencia española en América*. México, 1962, Pág. 364-366.

<sup>128</sup> MOYA PONS, F., Después de Colón. *Trabajo, sociedad y política en la economía del oro*. Madrid, 1986, Alianza.

también poseía otras formas o tribunales para establecer justicia, las cuales eran las “Alcaldías Mayores” que eran los organismos que se encargaban de administrar justicia entre los indígenas y los españoles, siendo las más importantes las creadas en San Salvador y Sonsonate, estas alcaldías surgieron con los propósitos de solucionar los conflictos sociales y buscar las soluciones<sup>129</sup>.

Ahora bien como es de lógica y por la forma de estructura Europea poseían una serie de leyes que regían a nivel Centro Americano, estas eran las denominadas **La Novísima Recopilación de Leyes de España**, editada en 1806.

La Novísima recopilación no era más que una sistematización del derecho español, usado también como texto de estudios hasta el siglo XIX. Como consecuencia de la importancia que adquirieron las corrientes codificadoras y el movimiento ilustrado, y las numerosas críticas que había contra la *Nueva Recopilación*, en el Siglo XVIII surgió una nueva recopilación de derecho castellano conocida como *Novísima Recopilación de Leyes de España*<sup>130</sup>.

**La Nueva Recopilación** es un antiguo cuerpo legal de la Monarquía Hispánica del Antiguo Régimen, sancionado oficialmente el 14 de marzo de 1567 por el rey Felipe II. Está basada en las Leyes de Toro de 1505 y las recopilaciones anteriores: el Ordenamiento de Alcalá de 1348 y al Ordenamiento de Montalvo de 1484. Fue ampliada por la legislación posterior y refundida en la Novísima Recopilación de 1805. Tenía vigencia en los territorios de derecho común de la Corona de Castilla, pues los territorios forales, el reino de Navarra y la Corona de Aragón tenían su

---

<sup>129</sup> TORRES RAMÍREZ, B. *La Marina en el gobierno y la administración de Indias*. Madrid, 1992.

<sup>130</sup> Bethell, Leslie (ed.) (1990). *Historia de América Latina. I. La América precolombina y la conquista*. Cambridge University Press, Barcelona. Pág. 34-38

propia legislación. Se produjeron sucesivas ampliaciones de su ámbito territorial como consecuencia de la pérdida de su condición de los territorios forales (excepto las Provincias Vascongadas y Navarra)<sup>131</sup>.

En 1534, las Cortes de Madrid fijaron la necesidad de depurar los defectos que se habían apreciado en el Ordenamiento de Montalvo, reuniendo todas las disposiciones vigentes en un único volumen. El proyecto, iniciado por el jurista Pedro López de Alcocer, culminó treinta años más tarde con la *Nueva Recopilación*, interviniendo en el proceso de redacción prestigiosos licenciados como López de Arrieta o Bartolomé de Atienza, el Consejo Real y la Chancillería de Valladolid. El 14 de marzo de 1567 se despachaba la pragmática promulgadora que sancionaba el carácter oficial de la *Nueva Recopilación*, ordenando Felipe II que se aplicara por todos los tribunales de justicia<sup>132</sup>. Estos eran los encargados por desarrollarse un ambiente de convivencia social y paz.

### 3.2.3. Época Contemporánea

Los sistemas de enjuiciamiento penal utilizados a través de la historia revelan que originariamente la agresión sufrida era reprimida por el propio perjudicado, quien estaba legitimado para dar respuesta a la agresión, originándose en este un derecho subjetivo a repelerla. Conforme se fue perfeccionando el modelo de convivencia social, el hombre abandona la venganza personal para transmitirla al Estado, y como consecuencia de tal institucionalización, se crea un sistema penal para el enjuiciamiento de las conductas que se entienden como antisociales. Por lo que se abre paso un

---

<sup>131</sup> Revista Arqueología Mexicana. *Atlas del México Prehispánico*. Núm. especial 3. Editorial Raíces. México. 2000 Pág. 589 – 560.

<sup>132</sup> Carmack M. Robert. *The legacy of Mesoamérica: history and culture of a Native American civilization*. Prentice Hall. Nueva Jersey. 1996

sistema público en el que el Estado crea, diseña y organiza el enjuiciamiento penal.

La sociedad interviene a través de sus representantes y restringe el poder del Estado mediante la articulación de los principios básicos del sistema penal, siendo estos: ***el principio de legalidad penal y el de legalidad procesal.***

Mediante el *Principio de Legalidad*, sólo podían ser consideradas delictivas aquellas conductas que de manera previa y de forma expresa, fueren declaradas delitos a través del tipo penal. Y a través del *Principio de Legalidad Procesal*, el sistema penal únicamente podrá actuar en la forma y de acuerdo a las garantías establecidas en las Leyes procesales. La doctrina procesalista se ha hecho eco de la correspondencia, entre el sistema procesal adoptado en un momento histórico y los componentes políticos de la organización del Estado, al afirmar que: *“los principios de la política procesal de una nación no son otra cosa que segmentos de su política estatal en general”*.

La dualidad inquisitiva-acusatoria ha informado los distintos sistemas procesales, y el estudio de esos principios permite encuadrar los distintos sistemas procesales bajo su respectiva vigencia.

Para hablar acerca de la época contemporánea, es de referirse exactamente a El Salvador como República, es decir la diferente reseña histórica de cómo nace la regulación del derecho penal en el territorio nacional salvadoreño.

El primer Código Penal de El Salvador, fue promulgado el día 13 de Abril de 1826, siendo una copia exacta del Código Penal Español, donde se determina el poder represivo del Estado como medio para enfrentar la criminalidad, teniendo este una base represiva a través de la aplicación de



una serie de sanciones, tales como la denominada Sanción Principal, que contenía la pena de muerte, el presidio, la prisión mayor, el arresto y la multa.

Posteriormente surgen el segundo y tercer código penal promulgados el 20 de Septiembre de 1859, y el 19 de Diciembre de 1881, estos no poseían mayores modificaciones, solo algunas referencias a tratados sobre extradición, entre otras cosas. El cuarto Código Penal se promulga en Octubre de 1904, el cual fue un poco más novedoso, ya que reflejaba normas internacionales y un nuevo tratado de extradición, así mismo surgieron las circunstancias que modificaban la responsabilidad penal, es decir aquellas circunstancias atenuantes y agravantes de la pena.

En El Salvador estuvo vigente por casi 100 años, el conocido Código de Instrucción Criminal, instrumento que se caracterizó por ser un sistema totalmente escrito y que llegó a generar una retardación para la justicia que creaba una mora judicial impresionante. Es por lo anterior que surge la importancia de explicar cómo era este, ya que como se ha dicho anteriormente, es necesario continuar atando la historia jurídica penal salvadoreña para poder llegar a los primeros tintes de política criminal, y ver como esta se desarrolló a tal grado de ser incluida en los planes de Gobierno por ciertos mandatarios, para luego llegar a ser excluida por otros gobernantes debido a su grado de complejidad.

La forma de iniciar el proceso en el Código de Instrucción Criminal, se encontraba en el Art. 31 y esta era de Oficio, por acusación o por denuncia. En ese Código se definía lo que era juicio criminal, y este era definido como *“aquel que tiene por objeto y castigo de los delitos y faltas (art. 1)”*<sup>133</sup> en el artículo 2 hace la novedosa división de los juicios, el juicio criminal se divide en ordinario y sumario. Juicio ordinario es el que se instruye con toda la

---

<sup>133</sup> Código de Instrucción Criminal de El Salvador.

plenitud de trámites que la ley establece para la averiguación y castigo de los delitos. Juicio sumario es el que se instruye con trámites breves y sencillos, y tiene por objeto la averiguación y castigo de las faltas y de las infracciones de los reglamentos de Policía (Art. 2).

El mismo código recogía la diferencia fundamental entre los dos procesos, es decir el sumario y el ordinario, siendo el primero de éstos el que se desarrollaba de manera verbal, y solo tenía juicio de instrucción, por otra parte el ordinario era el más largo y tedioso y este se dividía en dos partes que sería instrucción o informativo y una plenaria, se caracterizaba porque era escrito.

Ahora bien en todas las cabeceras de departamento ó municipios, donde estuviere establecido el jurado, habría un Fiscal nombrado por el Poder Judicial, el cual será posesionado por el Juez de Primera Instancia previa la protesta de ley. En los lugares donde no hubiere Fiscal nombrado, desempeñará ese cargo el síndico municipal del mismo lugar; el cual será también llamado á ejercerlo en todos casos en que no pueda desempeñarlo el fiscal propietario por cualquier motivo legal. Cuando el síndico se hallare también impedido, se nombrará por el juez de derecho un fiscal específico, quien no podrá excusarse sino por causa legítima, á juicio prudencial del mismo juez, bajo la pena de cinco á veinticinco pesos de multa exigibles sin formación de causa. (Art. 60, 61)<sup>134</sup>.

Como se ha observado hasta el momento, históricamente el Proceso Penal Salvadoreño, es represivo, ya que ha respondido a las características del Sistema Penal Inquisitivo, a diferencia del Sistema Penal Acusatorio –por lo cual se hará una breve reseña de cada uno de estos Sistemas para una mejor explicación-.

---

<sup>134</sup> INSTRUCCIÓN CRIMINAL DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR. Nueva Edición que comprende todas las reformas decretadas, hasta el año 1904.

### 3.2.4. Sistema Penal Acusatorio.

Aunque los antecedentes de este sistema pueden localizarse en la antigua Atenas, o en la “Acusatio o quaestio” romana, y aún en el régimen acusatorio del derecho germano antiguo, pareciera que es el sistema acusatorio inglés o anglosajón el que mayor influencia ejerció, en especial durante el siglo XVIII y posteriormente, al resaltar sus virtudes frente al sistema inquisitivo decadente de la Europa Continental<sup>135</sup>.

Las características fundamentales de este sistema son las siguientes:

a) **Instancia única:** Se parte de que si la soberanía reside en el pueblo, la administración de justicia debe hacerse de modo directo por tribunales y jurados populares cuyos fallos son inapelables.

b) **Existencia de acusación a cargo de particulares:** No puede procederse de oficio por parte de los jueces. Se confía la acusación inicialmente a ciudadanos particulares, que deben demostrar lo que afirman so pena de recibir las consecuencias de una denuncia o acusación calumniosa. Posteriormente se encargará esta actividad a una institución estatal que deberá llenar las expectativas de los ciudadanos (El Ministerio Público o Fiscal).

c) **Igualdad entre las partes:** Tratándose de un régimen democrático, el sistema acusatorio debe garantizar al acusado su derecho a la libertad y a defenderse por sí mismo o con defensor técnico, con las mismas facultades del acusador (proponer pruebas, interrogar testigos, etc.).

---

<sup>135</sup> Foucault, Michel (1975). *La verdad y las formas jurídicas*. Recuperado el 26 de marzo del 2007, en [http://www.institutoarendt.com.ar/salon/Michel\\_Foucault\\_%20Laverdadylasformasjuridicas.PDF](http://www.institutoarendt.com.ar/salon/Michel_Foucault_%20Laverdadylasformasjuridicas.PDF), Pág. 6 -9.

d) **Pasividad del juez:** En el sistema acusatorio el juez no desempeña el rol asignado al juez inquisitivo. Se trata más bien de un juez pasivo que debe limitarse a esclarecer los hechos con las pruebas que se le someten a su conocimiento. No tiene la iniciativa para abrirla causa ni para investigar el caso participando activamente en ello. Su labor se parece aquí más a la de un “árbitro” que debe ver y escuchar lo que las partes proponen - desde luego ejerciendo una labor de control y vigilancia para garantizar los derechos de las partes y el respeto en sus actuaciones - para luego resolver de acuerdo con su valoración<sup>136</sup>.

e) **Oralidad:** Contrariamente a la escritura que impulsaba el sistema inquisitivo, el proceso acusatorio se asienta sobre la oralidad como forma primaria y natural de comunicación del ser humano. Por medio de esta característica fundamental, se garantiza una rápida y directa comunicación entre los sujetos y demás intervinientes en el juicio, así como mayor transparencia y control de las actividades de cada uno, incluido el juez.

f) **Publicidad:** Es otro rasgo de indudable importancia. Supone que las actuaciones del proceso se realizan a la vista del público, garantizando con ello, al igual que la oralidad, un verdadero control por parte de los ciudadanos en el ejercicio del juzgamiento. Igualmente sirve como instrumento pedagógico de civismo y de respeto de los derechos fundamentales<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Gómez Colomer, Juan-Luis (1997, septiembre). *La instrucción del proceso penal por el ministerio fiscal: aspectos estructurales a la luz del derecho comparado*. Revista Peruana de Derecho Procesal I, (335-358). Recuperado el 4 de agosto del 2006, en [www.google.com](http://www.google.com), Pág. 17-19.

<sup>137</sup> Valdivieso, Patricio (2002). *Reforma Procesal Penal en Chile y otras iniciativas relacionadas: aporte a discusión sobre fortalecimiento del poder judicial en México, transparentar su actuación y adecuarlo a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos*. recuperado por google, Pág. 69- 66.

g) **Materializa el principio del contradictorio:** El sistema acusatorio permite que el acusado tenga derecho desde el momento inicial a que se le informe de los hechos que se le atribuyen y conozca las pruebas que existen en su contra, para que esté en posibilidad de contestar, refutar o contradecir los cargos que le son imputados.

h) **Valoración de las pruebas y decisión conforme a la equidad (Sana crítica):** Las apreciaciones probatorias no se sustentan en reglas jurídicas inflexibles (prueba tasada o legal) sino que se realiza conforme al leal saber y entender de los jueces, quienes pueden valorar libremente los elementos para resolver en equidad antes que conforme un derecho estricto y formal. Normalmente los tribunales se asientan sobre la base de jurados populares que resuelven en conciencia o en íntima convicción (lo cual implica que no es necesario justificar su decisión o veredicto). Hoy día se admite la variable de que los jueces sean profesionales del derecho que valoran las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica, debiendo fundamentar debidamente sus fallos<sup>138</sup>.

### **3.2.5. Sistema Inquisitivo**

Después de analizar las diversas características o principios del sistema acusatorio, que se visualizan como contrarias a las exigencias del sistema inquisitivo, no resulta difícil establecer como aspectos básicos de éste los siguientes:

---

<sup>138</sup> Norma Bautista de Castillo, y otros. *Proceso Penal Acusatorio en la República Dominicana*. Escuela Nacional de la Judicatura, 1ª. Edición, 2001: Santo Domingo, República Dominicana, P. 22-27

a) **Justicia delegada:** El sistema inquisitivo supone un régimen político de gran concentración de poder en un solo órgano estatal (el Monarca, el Papa, etc.), que determina las principales funciones del Estado, tanto administrativas, como legislativas y judiciales. De él emana la justicia, y por cuestiones de orden práctico, delega en órganos subalternos su función. De ahí que se justifique la doble instancia (mediante el recurso de apelación).

b) **Proceso de oficio:** Aunque la inquisición del Derecho Canónico no eliminó del todo la acusación como medio de iniciación del proceso, un rasgo muy característico de este sistema es que se faculta al juez para que active de oficio, continúe y concluya el proceso sin que nadie lo incite a hacerlo, sin que el denunciante esté obligado a probar lo que afirma ni a sustentar sus afirmaciones durante el juicio.

c) **Juez activo:** Pero como se dijo anteriormente, el juez dentro de este sistema no solamente inicia el proceso de oficio, sino que tiene entre sus atribuciones la instrucción e investigación del caso, por lo que interroga al acusado, recibe la prueba, y concluye con su sentencia (no se separa su función instructora de la juzgadora).

d) **Preponderancia de la instrucción:** La fase instructiva se hipertrofia, otorgándosele una importante preponderancia, a tal punto, que puede decirse que en ella se decide prácticamente la suerte del imputado.

e) **Escritura:** Como corolario de lo anterior (dada la necesidad de dejar por escrito las actuaciones procesales efectuadas) el sistema inquisitivo emplea como aspecto básico la escritura, contradiciendo el modo natural de comunicación del ser humano, como lo es la expresión oral.

f) **Secreto:** Íntimamente relacionado con el carácter escrito de los actos está el secreto, pues concentrado el poder decisorio en un Monarca que delega su actividad para efectos solamente prácticos en otros funcionarios, pierde sentido la publicidad del proceso que impulsa el sistema acusatorio.

g) **No hay contradicción:** Como este sistema otorga notable actividad y participación al juez por encima de los demás sujetos procesales, prácticamente desaparece la posibilidad de confrontar los elementos probatorios y de discusión de argumentos por parte de aquéllos. Esta característica se revela desde el inicio mismo del proceso, pues no resulta necesario que el acusado conteste la litis u ofrezca probanzas para contradecir o atenuar los efectos de ésta. No existe un acusador propiamente dicho o ente alguno que cumpla una función similar a la que desarrollan los Fiscales del Ministerio Público y se restringe seriamente la figura del defensor o procurador, a la vez que se dan serias limitaciones en la producción y control de las pruebas.

h) **Indefensión:** Producto de los problemas mencionados resulta un evidente estado de indefensión. El acusado no es sujeto sino objeto del proceso, y se le puede acusar aún de modo anónimo, sin que sepa quién y por qué o de qué se le acusa. Puede ser sometido a interrogatorio, tormento y mantenido preso preventivamente por tiempo indefinido (“preso sin condena”), inclusive durante todo el proceso. Se le sentencia sin obligación, por parte del juez, de fundamentar su fallo, y si es absuelto o sobreseído por falta de pruebas, la causa puede ser reabierto si posteriormente aparecen nuevos elementos que en criterio del juzgador lo ameriten.

i) **Valoración de la prueba:** Como un mecanismo para limitar los poderes omnímodos del juez, se estableció que éste debía

fallar conforme a la valoración que la propia ley hacía de la prueba (sistema de prueba legal o tasada). Este instrumento, de decisión conforme a derecho (por otorgar la ley a los elementos probatorios un determinado valor), no evitó el abuso de las pruebas ilegales, convirtiéndose la confesión (espontánea u obtenida mediante tortura o coacción) en la “reina” de ellas.

Las mencionadas son, pues, las características esenciales del sistema inquisitivo que se pretendieron superar en las diferentes legislaciones, pues si bien es cierto que – como se dijo anteriormente - nuestros Estados no siguieron sistemas inquisitoriales “puros”, lo cierto es que se habían venido inclinando peligrosamente hacia él, en detrimento de la tutela y protección de los derechos fundamentales de los individuos<sup>139</sup>.

### **3.2.6. Procedimiento Represivo.**

Como se ha mencionado y posterior a la breve explicación de cada uno de los sistemas; se ha logrado advertir que el Sistema Penal de El Salvador responde a todas las características del sistema Acusatorio, a pesar de que más adelante se explicará que actualmente es un sistema Mixto. Sin embargo, la base fundamental de todos los procedimientos es la represión, enfocándose exclusivamente en el estudio de la pena y en la búsqueda de métodos de como reprimir a los delincuentes, con el objeto de generar una sicosis social y represiva para los que delinquen.

La delincuencia es “*un conjunto de infracciones de fuerte incidencia social cometidas contra el orden público*” es por ello que su estudio, a partir de una definición de legalidad, considera también la frecuencia y

---

<sup>139</sup> Norma Bautista de Castillo, y otros., *op cit.*, Pág. 22- 27.



la naturaleza de los delitos cometidos, por lo cual debe auxiliarse de la criminología, la cual se encargara de estudiar la personalidad, las motivaciones y las capacidades de reinserción del delincuente. En base a lo anterior se ha podido observar que la Delincuencia es un problema social que altera el orden público y como tal tiene causas o factores que la originan.

El estudio de la criminalidad, el constante aumento de los conflictos sociales, y con ellos el de la delincuencia, constituyen temas de actualidad, no sólo del derecho penal, sino también de la criminología y de las ciencias conexas.

Para comprender el interés por el análisis y la búsqueda de soluciones para la delincuencia, es necesario ubicar este fenómeno dentro de la problemática de la sociedad actual.

La estructura social en la cual viven los niños y jóvenes de hoy, está caracterizada por una complejidad cada vez mayor, donde la búsqueda de soluciones no depende ni de fórmulas tradicionales, ni de líderes carismáticos.

La delincuencia se ubica, por lo menos en América Latina, dentro de un contexto social caracterizado por grupos de niños y adolescentes ubicados dentro de niveles de miseria o pobreza, desempleo, concentración urbana, baja escolaridad o analfabetismo, agresiones sexuales y desintegración familiar. A estos grupos sociales se les ha negado todos los derechos humanos, tales como el derecho a la vida, la salud, la educación, la vivienda, en fin, el derecho al desarrollo, de los cuales se habló al respecto en el primer capítulo de la presente investigación.

Por último, se puede manifestar que la delincuencia es el resultado de la combinación de diversos factores de riesgo y respuesta social. Se presenta en toda sociedad, en donde los anti valores de violencia,

agresividad, competencia salvaje, consumo, se imponen a los valores supremos de la sociedad, como la tolerancia, la solidaridad y la justicia<sup>140</sup>.

La mejor manera de prevenirse contra la delincuencia es la de impedir que surjan delincuentes, esta parece ser la **regla básica en materia de criminalidad** a la que se le debería dedicar mayores esfuerzos institucionales, a manera de ejemplo podemos utilizar la siguiente interrogante: *¿qué objetivo persigue el hecho que se les condene a pena de prisión a los delincuentes que pertenecen a pandillas si el mismo día que condenan a tres sujetos a la pena de prisión, están ingresando cuatro jóvenes mas a la pandilla?* en consecuencia se ve que se requieren adecuados programas de asistencia social, económica, educacional y laboral, que vayan encaminados a la prevención del delito.

En base a lo anterior surge otro punto importante a mencionar respecto a ciertos sectores de criminalidad, ya que el Estado Salvadoreño realiza importantes esfuerzos para prevenirla en general, pero en materia de menores se observa una actitud más pasiva que en los demás rubros. Pero cuando se lleva este discurso al tema de la criminalidad parece que la situación es distinta, porque se piensa más en la represión y en la necesidad de someter a castigo a los potenciales delincuentes.

Es obvio que se debe prevenir la delincuencia, pero el problema está en ver si se está dispuesto a intentarlo, y más aún, a transformar ese deseo en una verdadera política de gobierno en todas sus implicaciones, pues requiere de la participación de una gran cantidad de sectores, tanto públicos como privados.

---

<sup>140</sup>García Ramírez, Sergio. *Delincuencia Organizada*. Editorial Porrúa, México, 2002. Así mismo Vid. VELA.TREVIÑO. Sergio. *Culpabilidad e Inculpabilidad*. Editorial: Trillas, México, Pág. 2.

La prevención verdadera implica el desarrollo de políticas y programas que permitan una mayor distribución de la riqueza, mejores programas de asistencia social, el fortalecimiento de la educación en todos los niveles como una prioridad, oportunidad de trabajo, en fin mejores oportunidades de vida en todos los sentidos y para todos.

Otra de las respuestas que se suele encontrar con mayor frecuencia para combatir la criminalidad, es la de endurecer las penas tanto en la ley penal como en leyes especiales, con la esperanza de que constituyan una forma de desestimular la conducta proclive al delito. Los penalistas denominan ésta *la función de prevención general o intimidación*, reservada a la pena incluida en el tipo penal.

Si bien en materia de criminalidad los montos de la pena de prisión previstas en cada figura delictiva no tienen aplicación directa, la verdad es que siempre tiene alguna incidencia porque los tribunales tienden a establecer el tipo de "*medida cautelar*" en proporción a la gravedad del hecho y a la gravedad de la pena prevista para los delincuentes en la ley, más que a las necesidades de tratamiento y atención que requiera la prevención criminal.

De acuerdo con esta idea, las personas (menores o mayores) no van a cometer hechos delictivos si la pena prevista en la ley para esos delitos es dura y grave. Se tiene la creencia que existe una relación directa entre cantidad y gravedad de la pena por un lado y no inclinación hacia el delito, por otro. Vemos una tendencia en algunos países de América Latina e inclusive El Salvador de aumentar las penas de prisión, haciéndolas más largas en el tiempo, así como también a regresar a la pena de muerte (al menos a formalizarla en la legislación).

Nuevamente los criminólogos se han encargado de desencantarnos, por medio de la "**teoría de la indiferencia de las sanciones**", ya que las investigaciones han demostrado que cualquiera que sean las fuente sanción prevista en la ley (prisión, muerte, inhabilitación, prueba, trabajo, servicio comunal, multa, etc.) Ninguna en especial ha tenido incidencia o eficacia en generar menos niveles de delincuencia que otra por el sólo hecho de encontrarse prevista en abstracto y con independencia de su aplicación real. Las razones por las cuales las personas deciden realizar hechos delictivos son otras, y la pena prevista en la ley cuenta sólo algunas veces para determinar los costos del hecho (riesgo), como ocurre en materia de drogas, homicidio, o en delitos como el aborto. En realidad no existe una relación directa entre gravedad de la sanción y desestimulo del hecho.

En el campo de la **Extorsión** se ha aumentado y endurecido desproporcionadamente las penas, sin embargo ello no se ha traducido en una reducción de la actividad que se quiere reprimir. También en otras áreas se ha incurrido en el mismo error, como en el caso de los Homicidios, pero ello no ha tenido ningún efecto positivo para disminuir la delincuencia, sino por el contrario comienza a agravar la solución o la redefinición del conflicto. En los países que han adoptado la *pena de muerte* tampoco se han encontrado índices de criminalidad y violencia menores que en los países que no la tienen. Por lo anterior, tampoco el camino del aumento y del endurecimiento de las penas ha sido eficaz para disminuir o atenuar los índices de criminalidad.

Dentro del marco constitucional y en forma más moderada que las anteriores corrientes, algunos sectores (dentro de los cuales se ubican en su mayoría los mismos órganos represivos del Estado y los Tribunales, así como los medios de comunicación colectiva) proponen las "**soluciones**"

tradicionales al problema de la delincuencia en general, y de la delincuencia juvenil en particular<sup>141</sup>.

Estas respuestas tradicionales están inspiradas en la idea de "endurecer" el sistema penal dentro de los límites constitucionales, con algunas medidas que son las que siempre se han utilizado con mayor frecuencia para combatir la criminalidad:

- Incrementar el número de policías
- Aumentar y endurecer las penas
- Aumentar el número de personas detenidas

Otra de las respuestas que se pueden encontrar con mayor frecuencia para combatir la criminalidad en general, es la de aumentar y fortalecer la dureza de las penas previstas en el Código Penal y leyes especiales, con la esperanza de que constituyan una forma de desestimular la conducta proclive al delito.

En realidad no existe ningún estudio técnico que permita afirmar que a mayor cantidad de personas en prisión habrá menor cantidad de delitos, pero sí hay estudios que señalan que los países que han aplicado desproporcionadamente la prisión preventiva no han disminuido los índices de criminalidad, y por el contrario se han multiplicado sus problemas<sup>142</sup>.

Además de lo anterior, **la prisión** no constituye un medio eficiente para lograr la reeducación, la resocialización o la rehabilitación de una

---

<sup>141</sup> CARRANZA, Elías; y MAXERA, Rita. *El control social sobre niños, niñas y adolescentes en América Latina, en la niñez y la adolescencia en conflicto con la ley penal*. ed. Hombres de Maíz, San Salvador, 1995, Pág.78.

<sup>142</sup> CARRANZA, Elías; MORA, Luis Paulino; HOUED, Mario y ZAFFARONI, Raúl; Ilanud, San José, 1983, pág.22

persona, ni siquiera sirve para reafirmar en ella la práctica de una vida sin violación de la ley.

Por el contrario, los penitenciaristas han insistido en que la finalidad rehabilitadora no pasa de ser una aspiración difícil de alcanzar no sólo por la falta de recursos y el medio en que se habría que desenvolverse, sino también por la naturaleza misma del encierro carcelario, donde las relaciones son impuestas. Enseñar a alguien en la cárcel a vivir en sociedad lo único que genera es que aprendan a convivir en ese mundo.

Por otra parte, la prisión tiene un altísimo costo social, ya que esto incrementa el gasto corriente del estado, esto sin tomar en consideración la afectación económica que se produce en la persona privada de libertad y su familia, porque no puede trabajar, tal y como señala el Ministerio de Justicia, tampoco la prisión ha constituido un medio eficaz para disminuir los índices de criminalidad, ni para resolver los conflictos provocados por los hechos delictivos, aunque constituye la respuesta más buscada por los ciudadanos para esos fines<sup>143</sup>.

Por ello es conveniente utilizar principalmente las directrices de **Naciones Unidas**, recogidas en cuatro textos internacionales de aplicación constante en esta materia.

Esta parece ser la regla básica en materia de menores, a la que se le debería dedicar mayores esfuerzos institucionales. La mejor manera de prevenirse contra la delincuencia juvenil es la de impedir que surjan

---

<sup>143</sup> Ministerio de Justicia. *Revista de Política Criminal*. Dirección General de Política Criminal, Volumen I, año 1997, edición de Julio y Diciembre, Pág. 315-318.

delincuentes juveniles, para lo cual se requieren adecuados programas de asistencia social, económica, educacional y laboral<sup>144</sup>.

El tema de la prevención aparece claramente recomendado en las Directrices de Riad (Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil):

*"Artículo 5. Deberá reconocerse la necesidad y la importancia de contar con políticas progresistas de prevención de la delincuencia...Esas políticas y medidas deberán comprender lo siguiente:*

*a) Suministro de oportunidades, en particular educativas, para tender las diversas necesidades de los jóvenes y servir de marco de apoyo para velar por el desarrollo personal de todos los jóvenes, en particular de aquellos que están latentemente en peligro o en situación de riesgo social y necesitan un cuidado y una protección especiales;*

*b) Doctrinas y criterios especializados para la prevención de la delincuencia, basados en las leyes, los procesos, las instituciones, las instalaciones y una red de servicios, cuya finalidad sea reducir los motivos, la necesidad y las oportunidades de comisión de las infracciones o las condiciones que las propicien;*

*c) Una intervención oficial cuya principal finalidad sea velar por el interés general del joven y se inspire en la justicia y la equidad..."*

*"Artículo 9. Deberán formularse en todos los niveles del gobierno planes generales de prevención que comprendan, entre otras cosas, lo siguiente:..."*

---

<sup>144</sup> Directrices de Riad, aprobadas por la Asamblea General de las N.U. mediante resolución 45/112 por recomendación del 8º Congreso de N.U. sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente

d) *Políticas, estrategias y programas basados en estudios de pronósticos que sean objeto de vigilancia permanente y evaluación cuidadosa en el curso de su aplicación;*

e) *Métodos para disminuir eficazmente las oportunidades de cometer actos de delincuencia juvenil;*

f) *Participación de la comunidad a través de una amplia serie de servicios y programas;*

g) *Estrecha cooperación interdisciplinaria entre los gobiernos nacionales, estatales, provinciales y locales, con la participación del sector privado, de ciudadanos representativos de la comunidad interesada y de organismos laborales, de cuidado del niño, de educación sanitaria, sociales, judiciales y de los servicios de represión, en la adopción de medidas coordinadas para prevenir la delincuencia juvenil y los delitos de los jóvenes;*

h) *Participación de los jóvenes en las políticas y en los procesos de prevención de la delincuencia juvenil, incluida la utilización de los recursos comunitarios, y la aplicación de programas de autoayuda juvenil y de indemnización y asistencia a las víctimas;*

i) *Personal especializado en todos los niveles."*

*"Artículo 10. Deberá prestarse especial atención a las políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración eficaces de todos los niños y jóvenes, en particular por conducto de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes que se encuentran en condiciones similares, la escuela, la formación profesional y el medio laboral, así como mediante la acción de organizaciones voluntarias. Se deberá respetar debidamente el desarrollo personal de los niños y jóvenes y aceptarlos, en pie de igualdad, como copartícipes en los procesos de socialización e integración."*



Otra de las importantes recomendaciones deducidas de los principales instrumentos de Naciones Unidas es la necesidad de reducir al máximo la utilización del sistema de justicia tradicional, con el objeto de resolver los conflictos generados con la delincuencia juvenil, de manera que se utilicen principalmente otras vías y medios para lograrlo, antes de que intervenga el Juez.

Esta minimización del uso del sistema de justicia ordinaria tiene varias implicaciones y puede obtenerse utilizando diferentes mecanismos y alternativas.

En primer término implica la necesidad de reducir la intervención de todos los subsectores del sistema represivo del Estado, tales como la policía, el Ministerio Público, los Jueces y el sistema penitenciario, así como de otros sectores del Estado, dándole mayor intervención a otros grupos de la vida social en la solución del conflicto y en la búsqueda de alternativas viables, como la familia, la escuela, la comunidad, las asociaciones, etc.

En parte lo señalan claramente las Reglas de Beijing (**Reglas Mínimas de N.U. para la administración de justicia de menores**) al disponer:

*"Artículo 1.3: ...al menor que tenga problemas con la ley, se concederá la debida importancia a la adopción de medidas concretas que permitan movilizar plenamente todos los recursos disponibles, con inclusión de la familia, los voluntarios y otros grupos de carácter comunitario, así como las escuelas y otras instituciones de la comunidad."*

*"Artículo 11.1: "Se examinará la posibilidad, cuando proceda, de ocuparse de los menores delincuentes sin recurrir a las autoridades competentes, mencionadas en la regla 14.1 infra, para que los juzguen oficialmente"*

También los arts. 11.2 y 11.3 de ese mismo texto facultan a la propia policía, al Ministerio Público y a otros organismos que se dediquen a estos problemas, e incluso a **la propia comunidad** para que "**fallen dichos casos discrecionalmente**"

En el mismo sentido se pueden citar las Directrices de Riad (**Directrices de N.U. para la prevención de la Delincuencia Juvenil**) al disponer:

*"Artículo 2. Para tener éxito, la prevención de la delincuencia juvenil requiere, **por parte de toda la sociedad**, esfuerzos que tiendan a garantizar un desarrollo armonioso de los adolescentes, que respete y promueva su personalidad a partir de la primera infancia."*

En el marco de estas ideas también se plantea la necesidad de reducir el campo de acción del sistema de administración de justicia penal (*despenalización*) y a su vez señalar en forma clara su campo de competencia (*racionalización*). También en materia de menores es posible plantear el problema de la "despenalización" entendida como una **reducción del campo de intervención del Estado en los conflictos penales**. Su propósito consiste en reservar al sistema de administración de justicia los casos realmente relevantes, dejándole a los demás (escuela, hogar, comunidad, lugar de trabajo, etc.) la tarea de resolver los conflictos menores y de orientar al menor.

Desde ese punto de vista "despenalización" consistirá en materia de menores en una adecuada racionalización del uso del sistema oficial.

Todos los textos de Naciones Unidas citados recomiendan la necesidad de usar el encarcelamiento como una regla excepcionalísima tratándose de menores de edad.

Las razones son obvias y se desprenden de las consideraciones que se han hecho antes sobre el encarcelamiento.

Las **Reglas de N.U. para la protección de los menores privados de libertad** señalan:

*"Artículo 17...En la medida de lo posible deberá evitarse y limitarse a circunstancias excepcionales, la detención antes de la celebración del juicio. En consecuencia, deberá hacerse todo lo posible para aplicar medidas sustitutorias..."*

Las **Reglas mínimas de N.U. para la administración de justicia de Menores (Reglas de Beijing)** disponen:

*"Artículo 13.1: Sólo se aplicará la prisión preventiva como último recurso durante el plazo más breve posible"*

*"Artículo 13.2: Siempre que sea posible, se adoptarán medidas sustitutorias de prisión preventiva, como la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia o el traslado a un hogar o institución educativa"*

*"Artículo 17.1.b: Las restricciones a la libertad personal del menor se impondrán sólo tras cuidadoso estudio y se reducirán al mínimo posible."*

*"Artículo 17.1.c: Sólo se impondrá la privación de libertad personal en el caso de que el menor sea condenado por un acto grave en el que concurra violencia contra otra persona..."*

En similar sentido, las **Reglas de N.U. para la protección de los menores privados de libertad** señalan:

*"Artículo 1: El sistema de justicia de menores deberá respetar los derechos y la seguridad de los menores y fomentar su bienestar físico y mental. El encarcelamiento debería usarse como último recurso."*

Y también la **Convención de los Derechos del Niño** estatuye:

*"Artículo 37.b) Ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda."*

El sistema penal de adultos instauró la rigidez como sinónimo de garantía, para prevenirse de la arbitrariedad. De acuerdo con el principio de legalidad no es posible imponer una sanción penal si ésta no se encuentra prevista con anterioridad en la ley para el tipo de delito realizado. En consecuencia, para cada hecho ya está predeterminada la reacción penal correspondiente, y el juez sólo puede hacer algunos ajustes para el caso concreto, sobre todo determinar el tiempo en que se aplicará la medida entre los límites ya establecidos por el legislador.

El sistema de justicia de menores debe prevenirse también de la arbitrariedad, y es necesario sobre todo exigir el cumplimiento del principio de proporcionalidad, de manera que la "medida tutelar" que se llegue a adoptar en el caso concreto guarde relación con el desvalor de la conducta delictiva atribuida al menor, para que constituya un límite a la intervención del Estado<sup>145</sup>.

Sin embargo, no obstante lo anterior, dos de las características básicas de la justicia de menores es que exista una amplia gama de respuestas posibles frente al caso concreto, con el fin de escoger la más adecuada a las necesidades del menor; y por otro, que esa medida sea flexible, se pueda ajustar y acondicionar periódicamente a las circunstancias

---

<sup>145</sup> Kowarick, Lucio: *Ciudad y ciudadanía. Metrópolis del subdesarrollo industrializado*. en NUEVA SOCIEDAD #114, julio-agosto de 1991, Caracas.

del menor, según las condiciones, el avance y el progreso en el tratamiento o en la ejecución de la medida.

### **3.3. LA POLÍTICA CRIMINAL EN LA REALIDAD SALVADOREÑA**

Para los salvadoreños uno de los principales problemas del país es la delincuencia, este fenómeno que permaneció en un segundo plano durante los años de guerra, emerge con fuerza una vez firmados los Acuerdos de Paz en el país, llegando a convertirse en el principal problema para el 73.2% de la población<sup>146</sup>. Mientras, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, manifestó en un comunicado de prensa que existía una progresión cualitativa del impacto de la violencia que se expresaba en que los asesinatos contradicen la expectativa de seguridad a la que aspiraba la población salvadoreña una vez finalizado el conflicto<sup>147</sup>.

El fenómeno de la delincuencia urbana a finales del siglo XX, común en diferente grado a todas las ciudades latinoamericanas, se tiene en el caso del Área Metropolitana de San Salvador un contexto especial que le otorga características particulares: la delincuencia urbana se desarrolla luego de más de una década de guerra y de un inédito acuerdo de pacificación que se llevó a cabo en un tiempo relativamente corto.

En lo que se refiere a la seguridad ciudadana, el aspecto más relevante de los acuerdos consiste en la sustitución de la Policía Nacional, controlada directamente por las Fuerzas Armadas y cuya función se desvió durante los años de la guerra hacia tareas contrainsurgentes, por una nueva institución: la Policía Nacional Civil, creada con criterios modernos donde el

---

<sup>146</sup> IUDOP/UCA, 1 de octubre de 1993.

<sup>147</sup> ONUSAL, 21 de julio de 1993

respeto a los derechos humanos y la colaboración con la ciudadanía en la solución de sus problemas más urgentes constituyen rasgos claves.

Sin embargo, el proceso de transición está lleno de enormes dificultades y se enmarca en un acentuado crecimiento de la violencia en todo el país y especialmente en las ciudades más grandes. Esto ha provocado variadas interpretaciones y ha originado propuestas de diferentes sectores políticos y sociales, así como un plan gubernamental para enfrentarla. A continuación se presentaran una serie de estadísticas la cuales tiene como objetivo hacer notar el auge de la criminalidad desde la época de la Firma de los Acuerdos de Paz hasta la actualidad.

Los datos globales del primer semestre de 1993 sobre la delincuencia en el Área Metropolitana de San Salvador son elocuentes: 42.5% de los hechos delictivos ocurridos en el país tuvieron como escenario la ciudad capital, donde el 41.2% corresponden a homicidios, 251 ocasionadas con armas de fuego y 67 con armas blancas (LPG, EDH, DEM, DL, año 1993)<sup>148</sup>.

Un mayor detalle de los hechos delictivos muestra que la mayoría de ellos están asociados a un tipo de violencia física contra las personas que va más allá de la delincuencia común originada por robos o asaltos. La siguiente lista presenta las acciones de mayor frecuencia, en orden decreciente, elaborada a partir de informaciones periodísticas para el primer semestre de 1993:

- a) secuestros
- b) extorsiones
- c) asesinatos comunes
- d) amenazas de muerte

---

<sup>148</sup> Periódicos salvadoreños: LPG= La Prensa Gráfica; EDH= El Diario de Hoy; DEM= Diario El Mundo; DL = Diario Latino; todos de San Salvador, correspondientes al año 1993.

- e) hurtos
- f) enfrentamientos entre pandillas
- g) robos
- h) amenazas
- i) lesiones
- j) violaciones

Los reportes de ONUSAL permiten una mayor precisión de los hechos delictivos. Así, para el primer trimestre de este año se pueden establecer los siguientes porcentajes<sup>149</sup>:

<b>a. homicidios e intentos de homicidio</b>	<b>42%</b>
<b>b. asaltos con homicidios</b>	26%
<b>c. asaltos con lesiones</b>	23%
<b>d. lesiones físicas</b>	6%
<b>e. secuestros y secuestros con muerte</b>	3%

<sup>149</sup> Diego García Sayán. *Jefe de la División de Derechos Humanos de ONUSAL*. 21 de julio de 1993.

Aunque los datos son parciales, permiten visualizar que la tendencia predominante actual de la creciente ola delincriminal es hacia un mayor nivel de agresión física con respecto a décadas anteriores, produciéndose un cambio en la calidad de la violencia delincriminal. Es importante determinar sus causas y para ello es útil analizar el tipo de acciones delictivas predominantes.

En El Salvador no existen estudios en profundidad ni series estadísticas confiables sobre la criminalidad urbana. Por un lado, las fuentes de información estaban sesgadas por el control militar que manipulaba los datos provenientes de los cuerpos de policía, y por la corrupción del sistema judicial (hechos ampliamente documentados y reconocidos)<sup>150</sup>. Por otro lado, la inexistencia de libertad de prensa tampoco contribuía a obtener información válida. Los índices de homicidios informados para Colombia, El Salvador, Venezuela y Brasil están entre los más altos del mundo. Un estudio reciente financiado por las Naciones Unidas estimó que los crímenes violentos le cuestan a El Salvador un asombroso 11.5% de su PIB<sup>151</sup>.

Después de alcanzar la firma de los acuerdos de paz, el fenómeno delictivo se convirtió en el flagelo que alarmo y afecto a la mayoría de la población Salvadoreña, ante lo cual en aquel momento es decir en 1992, la población así como los diferentes sectores sociales de la misma, demandaron del Estado políticas para la disuasión o erradicación; las cuales iban desde aplicar todo el peso de la ley, hasta endureciendo la Fuerza física que poseía el Estado; siendo importante el recordar que para esa época El Salvador pasaba por un conflicto armado, con una reciente terminación.

---

<sup>150</sup> <http://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/6843>, Superar la crisis de criminalidad en América Latina Por Bjorn Lomborg, Mark Cohen y Mauricio Rubio.

<sup>151</sup> El sondeo del IUDOP de la UCA, realizado entre el 28 de enero y el 5 de febrero.



Por tanto las consecuencias del mismo generaron una atmosfera de impunidad, ya que con la transición de una policía militar -*cuyos métodos violatorios de los derechos humanos, así como el trato mayormente físico intimidatorio*- hacia una policía civil , dieron una ventana a que la delincuencia tomara más fuerza, ya que de una manera la policía actuaba con menos severidad que antes, esto aunado a que muchas personas en el trayecto del conflicto armado, aprendieron a delinquir para el bando donde se estaba combatiendo, por ejemplo algunos extorsionaban para lograr conseguir alimentos o equipos necesarios para sobrevivir las largas jornadas de combate siendo principalmente víctimas civiles que solo quedaban atrapadas en medio del conflicto.

Ahora bien en la transición de esa atmosfera y por la alta preocupación del incremento de la criminalidad a niveles nunca antes registrados y con una tendencia al crecimiento, se da la creación de la “Ley Transitoria de Emergencia Contra la delincuencia y el Crimen Organizado (con vigencia el 22 de marzo de 1996)”

A medida de que se implementa esta ley la idea fracasa, ya que como se ha mencionado y explicado anteriormente, esta ley no responde a la situación. En esta medida la verdadera solución para el problema de la criminalidad es “la creación de una verdadera Política Criminal del Estado, mediante la cual se establezcan leyes que posean severidad, pero que respondan a un estudio científico, sociológico, político y jurídico”<sup>152</sup>

Justamente es donde se empieza a creer que la solución para un problema efectivo de la criminalidad es una *Política Criminal Estatal represiva* sin embargo, a medida de lo que se ha estudiado se observa que la represión no tiene nada que ver en la disminución de esta criminalidad. Son

---

<sup>152</sup> Doctor Mario Solano, Ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Diario el Mundo de San Salvador, publicada el 4 de Febrero de 1997.

muchas las causas a las que se le atribuye el fenómeno delictivo, como también son muchas las interpretaciones que se han formulado en torno a él, la mayoría han redundado al campo de la Psicología y el Derecho, así como la sociología, ya que en definitiva se coincide en señalarle como objeto de estudio el conocimiento de las interrelaciones e interdependencias que los seres humanos mantienen entre sí en una sociedad determinada, razón por la cual cuando exista la convivencia de dos o más seres humanos se explique el comportamiento de cada uno de ellos<sup>153</sup>.

### **3.4. PRIMEROS ACERCAMIENTOS A UNA POLÍTICA CRIMINAL EN EL SALVADOR**

#### **3.4.1. Ministerio de Justicia.**

En El Salvador en el año de 1997 se empieza a observar un descontrol en el ámbito de la criminalidad, por lo que para las autoridades esto se convirtió en un fenómeno con un crecimiento preocupante, y por ello era necesario abordarlo y darle solución de manera inmediata. Sin embargo como se ha hablado anteriormente, la Política Criminal no puede establecerse de manera improvisada, sino más bien esta necesita de todo un proceso con lineamientos concretos e inteligentes para combatir el problema de la criminalidad.

En El Salvador la primera vez que se aborda el tema de Política Criminal concretamente, es mediante el establecimiento de la Dirección General de Política Criminal, esta se crea contemporáneamente después de la firma de los Acuerdos de Paz. En el año de 1991 el Ministerio de Justicia,

---

<sup>153</sup> Ministerio de Justicia. *Revista de Política Criminal*. Dirección General de Política Criminal, República de El Salvador, año 1997, Pág. 50-53.

contaba con la Unidad de Apoyo Técnico para la Reforma Judicial<sup>154</sup>, en el cual se había tomado los lineamientos para la creación de un sistema penal que fuera eficaz y garante de los derechos de la personas. Lo que se podría determinar como un tinte primario de Política Criminal.

Para 1993 el Ministerio de Justicia, por medio de la Unidad de Apoyo Técnico para la Reforma Judicial, empieza el estudio y diseño de diferentes comisiones que eran las encargadas de la creación de un Centro de Información Jurídica, dentro de esta nace la **Unidad de Política Criminal**, conformada por distintos profesionales de diferentes ramas, el trabajo de esta comisión era el que sirviera como asesoría respecto a las políticas a implementar en la elaboración de los anteproyecto de la Ley relativos a la materia criminal.

Sin embargo esta Unidad se dedicaba en un primer momento, a la elaboración de las estadísticas delictivas. Esto servía en primer lugar para medir el delito en forma cuantitativa; y en segundo lugar para el insumo de la Comisión de Combate y Prevención de la Delincuencia.

En su *Primera Etapa* que fue en el año de 1994, la Comisión estaba conformada únicamente por cuatro personas. Las cuales continuaban con el mismo trabajo que era la elaboración de las estadísticas y control de las mismas.

En la *Segunda Etapa* durante el año de 1995, esta empezó a Desarrollar investigaciones de Campo, tales como: Informes estadísticos y evaluación del Banco de Datos para el Sector Justicia, la Deserción Estudiantil y su incidencia en la Delincuencia Juvenil, Problemas Prácticos en la Aplicación de la Ley de Menor Infractor. Además se empieza advertir la

---

<sup>154</sup> Cabe mencionar que se da la creación de la misma por la ineficiencia del sistema judicial en ese momento.

necesidad de la incorporación de técnicos especializados en psicología, trabajo social, estadística, etc. al equipo para darle la identidad interdisciplinaria. Cabe aumentar que también se empieza a la asesoría por parte de extranjeros especializados en Política Criminal.

La *Tercera Etapa* inicia en el año 1997 por decreto ejecutivo con la creación de la Dirección General de Política Criminal, además se elaboro el respectivo documento de justificación. En esta etapa se hace el nombramiento de los equipos multidisciplinarios conformados por abogados, sociológicos, psicólogos, informáticos y trabajador social, los cuales tenían a su cargo la elaboración e investigación de la política criminal efectiva para el combate de la delincuencia<sup>155</sup>.

Posteriormente deja de existir el Ministerio de Justicia y se constituye el mismo pero con el nombre de Ministerio de Seguridad Ciudadana en El Salvador y es eliminada lo que es la Dirección General de Política Criminal.

#### **3.4.2. Ministerio de Gobernación.**

Este se encarga de asesorar técnicamente al Estado para la formulación de políticas, planes y programas para la prevención social de la violencia y actividades criminales, coordinándolos con otras instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema.

Se encarga además de promover la Convivencia y Participación Ciudadana que contribuya a la gobernabilidad, con el mejoramiento de la percepción de la Seguridad Ciudadana y la calidad de vida de los salvadoreños, coordinando interinstitucionalmente los proyectos de inversión

---

<sup>155</sup> Ministerio de Justicia, Dirección General de Política Criminal. *Revista de Política criminal* # 1, Octubre –Diciembre, Año I, Volumen I.

pública destinados a la prevención y tratamiento de la violencia en todas sus formas.

Sin embargo no tuvo mayores actualizaciones o innovaciones, solo se dedicó a la elaboración de políticas criminales generales y no específicas, por lo cual no aportó mucho a la solución de la problemática delincencial del país.

### **3.4.3. Ministerio de Seguridad Ciudadana.**

El Ministerio de Seguridad Pública y Justicia es el ente responsable de la Seguridad Pública cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de la Policía Nacional Civil (PNC) para mejorar la disponibilidad y calidad de la información de crimen y violencia, así como también para mejorar la intervención de la Policía en el ámbito local en temas preventivos. Se espera que lo anterior sea en base a un consenso y a capacidades fortalecidas para formular una política integral de Seguridad Ciudadana.

Se tiene como instrumento para el combate de la criminalidad un “Protocolo de Integración de Estadísticas Públicas de Violencia y Delincuencia”, con los cuales se diseñan y establecen las bases de un sistema público integrado de estadísticas sobre la violencia y delincuencia, utilizando las principales fuentes primarias del sector público: la PNC bajo dirección del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, la Fiscalía General de la República (FGR) y el Instituto Médico Legal (IML, dependencia de la Corte Suprema de Justicia, CSJ). Adicionalmente, la cooperación incluye la consolidación de una “*Metodología de Gestión Local de la Seguridad Ciudadana para la Policía Nacional Civil*”, que proveerá a la PNC de un modelo de acercamiento a la comunidad, basado en la experiencia existente

en varios municipios del País de planificación y coordinación en el ámbito local<sup>156</sup>.

Los dos componentes se enmarcan dentro de prioridades identificadas por un amplio consenso, y dan continuidad a iniciativas como: el convenio entre PNC, FGR e Instituto Médico Legal firmado en 2005 para homologar estadísticas de homicidios, experiencias de gestión local en municipios como Soyapango, Santa Tecla, Zaragoza, Lourdes-Colón o el Distrito Dos de San Salvador, y el Convenio suscrito en enero de 2007 entre la Policía y la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES).

De igual manera, se busca incorporar lecciones aprendidas de iniciativas exitosas desarrolladas en países y ciudades de la región. Por lo anterior, el Ministerio requiere del apoyo técnico de asesores y consultores externos, para desarrollar la consultoría que a continuación se detalla.

Tendría además que proveer la asesoría metodológica que permita consolidar una metodología de gestión e intervención en el ámbito local para la PNC, basada en conceptos de prevención del delito y acercamiento a la comunidad, que integre los elementos relevantes mejorando las prácticas a nivel Salvadoreño.

Cronológicamente dentro de éste se crea la Dirección General de Seguridad Ciudadana, ésta consolida y promulga la prevención de violencia social, posteriormente se crea el Ministerio de Gobernación, el cual actualmente sigue en funciones.

---

<sup>156</sup> [www.seguridad.gob.sv](http://www.seguridad.gob.sv); El salvador apoyo al ministerio de seguridad pública y justicia en el Área de seguridad ciudadana.

#### **3.4.4. Ministerio de Gobernación.**

Nace con la actual Administración del Presidente Mauricio Funes, cuya misión sería garantizar la gobernabilidad y brindar servicios en beneficio de la población a través de la organización participativa, integrando los esfuerzos institucionales para mejorar la calidad de vida de todas las personas, como una nueva forma de gobernar. Sin embargo, durante la investigación que se ha realizado a lo largo del desarrollo de esta tesis, y al haberse apersonado el grupo encargado de la misma a las instalaciones del Ministerio de Gobernación, de acuerdo a las personas encargadas de atención al público, no existe ninguna dependencia que se encargue específicamente de la política criminal en el actual gobierno, solo algunos acercamientos a la misma, de lo cual se hablará posteriormente en el desarrollo de los temas siguientes.

Es importante determinar que en el ámbito jurídico penal y penitenciario, no solo es importante el estudio del delincuente, el delito y la pena, ya que el mismo margen de protección va orientado al tratamiento de la *Victima*, en consecuencia es trascendental abandonar la idea que el sistema responda exclusivamente al tratamiento del imputado, y reflexionar un poco más al tratamiento y protección de la víctima, en especial en este tipo de delito que genera una grave psicosis emocional y de temor hacia el sujeto pasivo .

La víctima hasta la fecha actúa como un agente secundario dentro de nuestro sistema legal, ya que lo que menos se realiza en nuestro país es el tratamiento posterior al delito, no solo a nivel psicológico, si no que de igual manera a nivel económico. En atención al cuidado de la víctima surgen diferentes ciencias para su tratamiento, una de las más importantes es la Victimología ya que esta ciencia se dedica directamente al tratamiento de la

víctima, por tanto creemos importante el desarrollar que es la victimología y como esta se desarrolla dentro del ámbito jurídico.

Es necesario hacer una clara separación entre los conceptos de Víctima y Victimología, ya que aparentemente pueden entenderse igual, por lo mismo desarrollaremos este concepto.

### **3.5. RELACIÓN DE LA VICTIMOLOGIA CON LA POLÍTICA CRIMINAL**

La primera vez que se habló de victimología fue en 1973, y se definió la victimología como “la ciencia que estudia a la víctima<sup>157</sup>”. En sus orígenes la disciplina se ocupó fundamentalmente en estudiar la relación que poseía el delincuente y la víctima; sin embargo en la medida que se fue desarrollando esta ciencia se fue enfocando en diferentes cuestiones.

En un primer momento se encarga de observar el papel que juega la víctima en el desarrollo del delito, así como las posibles actividades que pudieron desencadenar esta agresión en contra de ella, ya que en ciertas ocasiones, el delincuente logra delinquir por encontrar una oportunidad clara de realizar un hecho ya que la víctima se encuentra en un estado vulnerable por no tomar las prevenciones necesarias para lograr evitar el hecho.

De igual manera el estudio de la victimología se encarga a su vez de revisar de manera efectiva, la asistencia jurídica, moral y terapéutica de la víctima. Esto se debe a que hay que hacer mención que el delito deja una secuela de inseguridad en la persona que ha sido agredida, por ejemplo en el caso que nos ocupa la mayoría de Extorsiones se realizan por medio del teléfono celular en la mayoría de casos el modo en que operan es el de

---

<sup>157</sup> “Primer Simposio Internacional de Victimología”, celebrado en Jerusalén en 1973.



llamar de números desconocidos, por medio de los cuales se realiza una intimidación, es por ello que el caso no termina cuando se aprehende o arresta al individuo, ya que queda una secuela psicológica, la cual es el hecho de que la víctima tenga miedo de contestar en el futuro números telefónicos que no conozca.

Otro de los campos en los que la victimología se enfoca es en el los temores profundamente sentidos en determinación de los grupos sociales a la victimología, es decir que cuando se comete un hecho delictivo no solo afecta a la persona, a la que se le cometió el delito, sino mas bien a toda la sociedad que los rodea, ya que es un impacto a nivel social que se trasmite no solo por el sistema jurídico si no que los Medios de Comunicación generan una onda expansiva de temor social en el que toda la sociedad se vuelve víctima de una manera Psicosocial.

Así también se enfoca en los exámenes de criminalidad real, a través de los informes facilitadores por las víctimas de los delitos no perseguidos, y en mayor grado con respecto a este tipo de delitos que como lo es la extorsión, ya que casi el 60% de las personas que son extorsionadas no interponen la denuncia a la Fiscalía General de la República, ni mucho menos a la Policía Nacional Civil, es aquí donde comienza un verdadero problema, ya que por el mismo tratamiento de que se le da a la víctima esta no siente la confianza para interponer una denuncia, como ya lo mencionamos en el Sistema Penal Salvadoreño a pesar que el código Procesal está diseñado para dar protección a la víctima esto no se cumple por diversos factores que se analizarán posteriormente.

Finalmente el ocuparse de un examen y proporcionar la elaboración de las disposiciones legales que permitan a la víctima obtener una

indemnización por los daños derivados del hecho delictivo<sup>158</sup>; es de pensar que cada sujeto pasivo de un delito llega a experimentar un daño, en algunos casos físico, material o psicológico, que al final se puede interponer un monto económico para lograr retribuir en parte lo que ha sufrido, sin embargo otra de las grandes críticas que se hace al sistema penal Salvadoreño, es que los montos jamás se pagan y en todo caso si se pagan, no cubren en muchas ocasiones todo lo que se ha gastado o el daño que se ha ocasionado.

Como ya se ha mencionado anteriormente no hay que confundir el concepto de victimología con el de víctima ya que se pronuncian desde dos esferas diferentes.

### **3.5.1. Concepto de Víctima**

Algunos autores definen a la víctima como “*víctimas de los delitos son todas aquellas personas individuales o colectivas, que han sufrido daños, lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera, o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de las acciones u omisiones que violen la legislación vigente del Estado, incluida la que prescribe el abuso de poder*”<sup>159</sup>.

### **3.5.2. Aspectos Históricos**

En la antigüedad el daño infringido se consideraba como un daño personal ya que no afectaba a la comunidad, sino que exclusivamente el daño era realizado a la víctima directamente y en todo caso a su familia,

---

<sup>158</sup> Landrove Díaz G. ; Victimología, Tirant lo Blanch, Valencia, 1990. P. 19-21.

<sup>159</sup> Montender Ferrer, F. *Victimología*. Proyecciones Asistenciales Practicas, en cuadernos de Derecho Judicial, La Victimología, Consejo General del Poder Judicial, Madrid. 1993. Pág. 248-249.

quienes eran los encargados de hacer Justicia por su propia mano esto era conocido como *Venganza Privada*, sin embargo en muchas ocasiones la sed de venganza origino a que esta justicia fuese demasiado excesiva por tanto cometer un hecho delictivo se volvía en la oportunidad perfecta para que una víctima realizara un daño mucho mayor al que se le había cometido a la víctima.

Con el paso del tiempo se desarrolla la Ley del Talión con el objetivo de empezar a regular el exceso, que es muy conocida en nuestros días por el lema de “ojo por ojo y diente por diente”. Posteriormente aparecen que la venganza no lo es todo y surgen medidas alternas al concepto del daño realizado, esto surge con las medidas compensatorias que aparecen en las doce tablas Romanas, en este caso ya la victima puede dejar de lado la venganza y conciliar con el malhechor un acuerdo compensatorio.

Tiempo después este resarcimiento del daño se vuelve de carácter obligatorio ya que ve comprendido dentro del proceso judicial, sin embargo desde ese momento el papel principal o preponderante lo tiene el delincuente, en contraposición con la víctima<sup>160</sup>.

Es ahí realmente donde se originan los problemas ya que no solo surge la delimitante del porque darle más atención al delincuente que a la víctima, sino que además se empieza a generarse un problema que es conocido como “neutralización de la Víctima”, que es simplemente las causas del porque la víctima no participa en el proceso penal, en El Salvador lastimosamente son las causas más comunes:

En un primer momento se encuentra el miedo al delincuente por parte de la sociedad ya que toda la atención se dirige exclusivamente al

---

<sup>160</sup> Iruela Jiménez, D; *la Victimología*; Consejo General del Poder Judicial, Madrid. 1993. Pág. 371-372.

delincuente y a la protección contra este. En segundo lugar la fácil identificación del criminal frente a la víctima, y finalmente el desinterés por parte del Estado, ya que este es el obligado en darle protección a la víctima y en este deber se ve un grave fallo en el cumplimiento de dicha tarea Estatal<sup>161</sup>.

### **3.5.3. Derechos de la Víctima**

Dentro de este ámbito de preocupación por parte de algunos Estados, se han dado ciertos pasos para que esta posea más protección, ya que debe de tener garantizados ciertos derechos fundamentales que en un momento determinado, tendrían que gozar de mayor prioridad que los que posee el imputado, respetando en todo momento el derecho de igualdad contenido en la Constitución, así como el de Dignidad Humana.

Estos derechos que poseen la víctima son los de participación en el proceso penal, un trato compasivo y digno hacia la víctima, la pronta reparación del daño sufrido mediante el refuerzo de los mecanismos judiciales y administrativos, la asistencia material, médica, psicológica y social, la protección de su intimidad y la seguridad personal<sup>162</sup>.

### **3.5.4. Asistencia a la Víctima**

Es de recordar que como se ha venido analizando la víctima es la que recibe el impacto psicológico y económico generado por una acción criminal en su contra, a tal magnitud que puede llegar a experimentar daños en

---

<sup>161</sup> Montender Ferrer, F, *op cit.*, Pág. 246-247

<sup>162</sup> Séptimo Congreso de las Naciones Unidas celebrado en Milán, Italia 1985, Víctimas y Delitos, “declaración sobre los Principios fundamentales de Justicia para las Víctimas de delitos y del Abuso de Poder”

ámbitos como el de la salud, en lo laboral, social, familiar, material y otros. Dependiendo del tipo del delito al que fue sometido la víctima<sup>163</sup>. Por ello se llega a la conclusión que se le dé a la víctima, no solo la oportunidad de participar activamente dentro del proceso, si no que a su vez se le de asistencia posterior a ese proceso.

De igual manera dentro del proceso se le debe otorgar protección a la víctima, así como también a su familia por medio de la Autoridad competente, ya que se podría generar una situación de peligro no solo por parte del delincuente, si no por los familiares e inclusive por amigos de este, ya sea porque hayan tomado la decisión de delinquir o simplemente como un medio de venganza en contra de la víctima y sus familiares.

En vista de lo anterior, se puede agregar que el importe que se tiene por compensación, tiene que ser real y responder no solo a los daños materiales y corporales que se originen a la víctima si no que también respondan de una manera eficaz, a todas las molestias que han originado, el que la víctima haya sido obligada a entrar al proceso penal perdiendo su tiempo y dinero, visto por las incomodidades y burocracia del sistema, que en algunas ocasiones llega a tales puntos de verse envuelto en suspensiones de Audiencias, por causas externas de la responsabilidad de la Víctima.

Otro de los mayores problemas que se otorgan es que en la gran mayoría de los casos las compensaciones económica, no solamente son insuficientes sino que además el delincuente no posee la capacidad económica para responder a la responsabilidad que tiene por delinquir, esto como ya lo hemos explicado, el delincuente no es una persona que posea una estabilidad económica en la mayoría de los casos. Es aquí donde alguno autores Salvadoreños manifiestan que es el Estado quien tiene la Obligación

---

<sup>163</sup> Ministerio de Justicia, Revista de Política Criminal, Dirección General de Política Criminal, Volumen II, año 1998, Pág. 536-538.

de compensar a la víctima, ya que es este el que ha fallado en su obligación de proteger a los ciudadanos sometidos a su poder.

Ahora bien al hablar de asistencia a la víctima es importante dejar claro que existe un tema importante: la Victimización Secundaria, y es que se trata de que la víctima no solamente sufre los efectos inmediatos del delito, sino que debe así mismo tolerar dentro del proceso, la sobre victimización que sufre ya que al ser una de las figuras principales dentro del proceso se hace necesario, que está este recordando los hechos de la comisión del delito, en cada una de las etapas del proceso, por tanto no solamente el hecho se realiza el día de la comisión del delito, si no cada vez que la víctima que tiene que realizar la remembranza del hecho ocurrido<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup> Landrove Díaz G. *Victimologia*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1990. Pàg. 102-103.

## **-CAPITULO IV-**

### **4.1. ANALISIS DE INFORMES DE DIFERENTES ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES SOBRE LA POLITICA CRIMINAL EN EL SALVADOR.-**

#### **ORGANISMO PONENTE: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)**

##### **4.1.1. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Informes sobre Política Criminal En El Salvador.**

###### **4.1.1.1. *Política Criminal Internacional***

La delincuencia es una respuesta de los entes organizados (Organizaciones delictivas), y es que tales actividades criminales se han convertido hoy en delitos de realización compleja<sup>165</sup>. En muchos países, los índices de criminalidad están en continuo aumento, y representan una amenaza grave contra la paz social, la estabilidad y el desarrollo. Estos delitos se ven desde una óptica de complejidad por la aparición de nuevas formas de utilización de herramientas por parte de los entes organizados, incluso de naturaleza internacional. Todo ello según Naciones Unidas, ha revelado la inadecuación de los métodos convencionales de prevención del delito y de política criminal.

La internacionalización y organización de las actividades criminales requieren un tratamiento político-criminal que corresponda al campo de la justicia penal, sea en términos de reacciones nacionales al igual que en

---

<sup>165</sup> Incluso denominados bajo ese epígrafe en una ley especial en la Legislación Salvadoreña. Se incluye también el problema del terrorismo y las organizaciones criminales como las maras.

términos de cooperación internacional. **La investigación** sigue siendo necesaria como contribución esencial para la formulación de análisis y la valoración de las políticas. De aquí puede deducirse fácilmente la importancia de la función de varias escuelas de pensamiento criminológico y su difusión más allá de los confines nacionales, para alcanzar niveles regionales o continentales con un común patrimonio cultural y afinidad lingüística.

Según **IRVIN WALLER**<sup>166</sup>, el **delito violento y la delincuencia juvenil** son problemas persistentes para los ciudadanos, los cuales se ven amenazados por esta, los robos en sus viviendas, la violencia contra las mujeres, los robos de vehículos, el vandalismo, la venta de drogas, entre otros. La población espera que los líderes políticos les ofrezcan comunidades más seguras, en vista de la situación de inseguridad a la que están forzados a vivir, y que como consecuencia de ello no pueden utilizar libremente la ciudad y surge una frustración al verse limitados en sus actividades cotidianas debido a la violencia que se vive en las calles. Por lo que los gobiernos nacionales, de una manera acelerada, contestan siempre con leyes penales cada vez más severas, lo cual no es suficiente y a menudo pone en riesgo los derechos humanos.

**Las estrategias urbanas y el mejoramiento de las políticas nacionales** ofrecen una nueva esperanza para reducir significativamente el crimen y la delincuencia juvenil. Algunas ciudades, a menudo con el apoyo de otras instancias de gobierno, y varios gobiernos de otros países, han explorado un “acercamiento holístico riguroso” para movilizar las agencias y controlar así las causas del crimen violento y de la delincuencia. **Dichas**

---

<sup>166</sup> WALLER, Irvin. *Menos represión más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*. Editorial Instituto nacional de ciencias penales, 1° ed. Mexico, 2008, Pág. 25.



**estrategias** permitieron impresionantes reducciones del delito en el corto y largo plazos y pueden utilizarse en todo el mundo.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha identificado la cuestión de la prevención de la delincuencia en zonas urbanas, la delincuencia juvenil y la de carácter violento como uno de los tres temas prioritarios que debían orientar la Prevención del Delito. Además se menciona por parte de dicha organización la necesidad de generar mecanismos de apoyo a favor de los países en desarrollo y de aquellos en transición para que puedan enfrentar esos problemas de forma eficaz.

#### **4.1.1.2. Tendencias y retos para la seguridad urbana**

Dentro de las preocupaciones de la sociedad actual en materia de seguridad ciudadana se encuentran la existencia de altas tasas de criminalidad y la tendencia ascendente de la delincuencia y la inseguridad. La constatación de que los espacios urbanos se ven inevitablemente más afectados por la criminalidad reviste una dimensión más inquietante dado que la urbanización parece crecer a un ritmo cada vez más rápido, esa tendencia se debe en particular a la migración de las poblaciones jóvenes hacia las ciudades en busca de trabajo y de una vida mejor, por lo que la tasa de crecimiento de la mayoría de las grandes ciudades en los países en desarrollo crea graves problemas y hace casi imposible un desarrollo armonioso.

Paralelamente al desarrollo urbano, la inseguridad aumenta en muchas naciones, esto sin considerar aun situaciones internas excepcionales relacionadas con sucesos políticos concretos, siendo las medidas de prevención del delito las que recurren simplemente a la contratación de un número mayor de policías, la introducción de mejores métodos de represión, la imposición de sentencias más severas y la construcción de más prisiones,

las cuales han dado resultados desalentadores. Tomando las estadísticas de la policía, las encuestas entre la población sobre actos en que han sido víctimas, y los sondeos que tratan de evaluar la sensación de seguridad en las personas, se puede llegar a la conclusión que la situación no ha dejado de deteriorarse durante los tres últimos decenios, siendo que ***las medidas represivas y punitivas no son suficientes para eliminar los factores asociados con la delincuencia***. Por otra parte, encuentran su límite en el respeto de los derechos fundamentales y el desarrollo sustentable que debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo de las generaciones presentes y futuras, en particular si se consideran las dimensiones sociales, económicas y educativas.

Los congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente enumeran los factores clave que favorecen la delincuencia y la inseguridad. Es posible dar seguimiento a estos factores a través de comisiones nacionales como el famoso *National Committee on Violence de Australia*, que analiza tanto la extensión de la violencia como sus causas, y formula recomendaciones para su prevención y control. Sus conclusiones destacan la agresión familiar, factores culturales tales como normas de conducta, falta de equidad económica, ambiente cultural, factores de personalidad, abuso de sustancias, medios de comunicación y educación. Los remedios lógicos implican métodos integradores con acciones en materias como salud y bienestar, empleo y capacitación, vivienda, transporte público, deporte y recreación, asuntos aborígenes, derecho penal y actividad policial.

El traslado a la ciudad puede dar lugar a la ruptura de las estructuras familiares y sociales. Después, en esa población desarraigada, surgen problemas de integración causados por una formación inadecuada, una situación clandestina en la que no se vislumbran esperanzas de encontrar un

empleo estable en un futuro inmediato, el anonimato, la segregación en focos de pobreza y la desaparición de los lazos familiares.

La familia se ve sometida a duras pruebas por las tensiones que origina la pobreza, lo que puede influir en los niños: la violencia física y psicológica, el abandono múltiple, los problemas de salud, la falta de preparación para el ingreso en la escuela, los fracasos académicos, el abandono de los estudios, la asociación con pandillas callejeras, etc., son los eslabones de una larga cadena que, aunque en sí mismos no son decisivos, pueden aumentar los riesgos tanto de comportamiento violento como de victimización.

La infancia y la familia tienen un papel decisivo en el desarrollo del comportamiento violento: con frecuencia los adultos violentos tienen hijos agresivos; a menudo sus propios padres han sido violentos, lo que parece indicar la persistencia de estas actitudes en el seno de las familias a través de las generaciones. Se ha observado que la agresión durante la infancia constituye uno de los factores más importantes de la violencia durante la adolescencia y la vida adulta, y que la falta de interés de los padres en la educación de los hijos puede ser un antecedente de tal comportamiento. Se ha establecido otras correlaciones entre la agresividad de los niños y ciertas actitudes de los padres, como el rechazo de la madre y la amenaza o utilización de castigos corporales, especialmente cuando se administran de manera arbitraria e incoherente.

Las causas de la inseguridad en las ciudades son muchas y los medios de comunicación contribuyen a empeorarlas, esto al constituirse en fuente de marcadas distorsiones en la percepción que la población tiene respecto de ese fenómeno. Un ejemplo de ello es que los crímenes más sórdidos aparecen en primera página en los periódicos, aun cuando tales actos se hayan cometido muy lejos de la zona en que viven los lectores, por

lo que con frecuencia ello da lugar a un sentimiento desmesurado de inseguridad en comparación con los riesgos objetivos de llegar a ser víctima. Muchas veces actos que en sí no son delictivos, se añaden a esa inquietud, siendo así también que el anonimato y el escaso contacto entre los vecinos aumentan el sentimiento de aislamiento y vulnerabilidad. Todo ello sin mencionar factores como la ignorancia y el rumor, los cuales alientan los prejuicios, y convierten la diversidad étnica, cultural e ideológica en una amenaza. Además, la concentración de ciertos tipos de negocios, las bandas de la calle, la prostitución, la reventa de drogas y el vandalismo privan a la población del derecho de gozar tranquilamente de los espacios públicos.

#### **4.1.1.3. Prevención del delito**

La prevención exige que se adopten medidas específicamente donde se encuentre la causa del problema, por lo tanto es importante determinar los factores generadores del delito y de la inseguridad, así como establecer prioridades, comprometer recursos y utilizar los medios de acción apropiados para modificar el potencial de delincuencia de la ciudad.

La variedad de factores asociados con las tasas más elevadas de delincuencia ha dado lugar a que teóricos y especialistas distingan entre estrategias diferentes y complementarias de la prevención. Ésta distinción ha motivado el desarrollo de muchos tipos de prevención que presentan muchas ventajas, así como a su vez presentan puntos vulnerables. Sin embargo, se ha llegado a un consenso al reconocerse que existen dos grandes campos de acción en los cuales se debe trabajar, a manera que pueden contribuir a la prevención del delito:

a. La existencia de un riesgo de ser víctima, asociado con la presencia objetiva de situaciones que conducen al delito.

b. La existencia de una influencia más o menos directa, pero evidente, de los sistemas de redistribución de riquezas (empleo, sanidad, educación, vivienda, etc.) en los niveles de delincuencia.

#### **4.1.1.4. Eliminación de Factores que Faciliten la Comisión del Delito**

Los sujetos activos del delito hacen elecciones racionales, ya que antes de actuar buscan ocasiones fáciles y menos peligrosas para su realización. Así pues, serán válidas aquellas medidas de prevención que:

- a. Hacen más difícil la tarea del delincuente.
- b. Aumentan el riesgo para el delincuente.
- c. Reducen los beneficios de la comisión del delito.

La evaluación de los efectos de tales medidas sobre la delincuencia ha dado algunas veces resultados positivos. Se ha formulado la reserva de que su eficacia se comprueba principalmente en casos de pequeña delincuencia ocasional y de delitos contra la propiedad.

#### **4.1.1.5. Desarrollo social**

Se ha comprobado que las tasas de criminalidad son más elevadas en las sociedades donde la riqueza está repartida de forma desigual y donde existen sentimientos de privación relativa. Las desigualdades sociales y la pobreza relativa constituyen la escena en la que entran en juego la mayoría de los problemas familiares, escolares y de vecindad. La ONU establece que el joven que ha sido descuidado o maltratado en su familia, que tiene problemas en la escuela, o que ha tenido malos ejemplos en su barrio, aprende pronto a ser delincuente, ya que estos factores lo hacen propenso a ello.

Se puede mencionar también que muchos delitos, entre 50 y 70%, son obra de menos de 10% de los delincuentes en edades avanzadas o con un alto número de antecedentes criminales, por lo que se puede concluir que cuanto más joven se entrega un individuo a actividades delictivas, mayores son las probabilidades de que cometa delitos graves. Estas cifras confirman la importancia de las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, según las cuales las cuestiones de desarrollo social relativas a la prevención del delito se centran principalmente en los jóvenes, en su familia, en la escuela y en su barrio.

En ese nivel, la ciudad puede demostrar sus capacidades intrínsecas, pese a que las responsabilidades de las ciudades pueden variar de un Estado a otro, las autoridades administrativas de una ciudad están más cerca del ciudadano y pueden comprender las necesidades locales, adaptar los programas nacionales o regionales, lo que en consecuencia, conlleve a contratar personas competentes y obtener el apoyo de la población en sus iniciativas.

#### **4.1.2. Prevención del Delito Según la ONU**

El delito y los medios de prevenirlo han sido tema de debate en las Naciones Unidas desde su fundación en 1945.

Desde un principio, se consideró que la cuestión iba mas allá de la lucha cotidiana entre los delincuentes y los organismos encargados de hacer cumplir la ley. La Comisión Social Provisional adoptó la posición de que la prevención del delito y el tratamiento del delincuente afectaban la fibra misma de la sociedad y que, en consecuencia, se trataba de cuestiones de política social.

El mandato de las Naciones Unidas de ayudar a mejorar los sistemas de justicia penal se relaciona con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el preámbulo de la Carta afirma el compromiso del reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana..., promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades... emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos.

En el artículo 1 de la Carta se define uno de los cuatro propósitos básicos de las Naciones Unidas:

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 motivo de raza, sexo, idioma o religión.

El artículo 28 de la Declaración de Derechos Humanos estipula que: *“Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”*. Entre estos derechos, según el artículo 3, se cuenta el *“derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*. El artículo 12 dispone: *“Nadie será objeto de injerencia arbitraria en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”*; en el párrafo 2 del artículo 17 se añade que *“Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”*.

La importancia de estas disposiciones se proyecta en dos sentidos. Postulan el derecho de los pueblos del mundo a disfrutar de la tranquilidad

interna y de la seguridad de la persona y de la propiedad sin intrusión de la actividad criminal. Al mismo tiempo, proponen sistemas eficaces de justicia penal que no privan a los ciudadanos de sus derechos.

A los órganos del sistema de las Naciones Unidas les competen directamente las actividades internacionales para la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, los cuales son: el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia; y la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. El carácter de sus mandatos, distintos pero que se superponen, resulta claro por su relación con el Consejo Económico y Social y la Secretaría. El Consejo Económico y Social es después de la Asamblea General, el principal órgano legislativo y de formulación de políticas de las Naciones Unidas. Como las Naciones Unidas tratan la justicia penal como una esfera de los asuntos sociales y económicos, corresponde al Consejo Económico y Social supervisar las políticas pertinentes. El Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, un órgano deliberante integrado por un grupo de expertos, es un órgano subordinado del Consejo Económico y Social al que presenta informes. La Secretaría es la entidad administrativa de las Naciones Unidas a quien corresponde la ejecución de políticas y la prestación de asistencia a otras secciones de la Organización. En la esfera de la justicia penal, la mayor parte de la labor de la Secretaría está a cargo de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

#### **4.1.3. Organismos Internos de la ONU Encargados de la Prevención del Delito**

##### ***4.1.3.1. El Comité De Prevención Del Delito Y Lucha Contra La Delincuencia.***

El Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia es un grupo de expertos en materia de justicia penal que funciona como órgano



subsidiario del Consejo Económico Social. El Comité tiene su sede en Viena y se encarga de estudiar cuestiones relativas a la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, formular recomendaciones de política y asesorar a otros órganos de las Naciones Unidas.

Los antecedentes del Comité se remontan a la creación, en 1950, del Comité Asesor de Expertos mediante resolución 415 (V) de la Asamblea General. La finalidad de este grupo de siete expertos se definió como *“la preparación y formulación de programas de estudio de carácter internacional y de principios generales para la acción internacional en cuestiones relativas a la prevención del delito y el tratamiento de los delincuentes”*. Posteriormente, se confirió a la labor del Comité un carácter más permanente y se cambió su nombre a Comité Asesor de Expertos en prevención del delito y tratamiento del delincuente.

En 1971 este grupo fue reemplazado por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, en virtud de la resolución 1584 (L) del Consejo Económico y Social. La creación del Comité constituyó una respuesta concreta a las conclusiones del Cuarto Congreso sobre la Prevención del Delito, celebrado en Kioto en 1970, en que se amplió considerablemente el ámbito de las cuestiones relativas a las políticas sobre justicia penal. El Congreso de 1970 se destacó también por el aumento en el número de naciones representadas y por la intensidad del interés de los países en desarrollo. En la Declaración aprobada por los 90 países participantes se señaló que *“la atención insuficiente prestada a todos los aspectos de la vida en el proceso del desarrollo se refleja de forma patente en la gravedad y en las dimensiones cada vez mayores del problema de la delincuencia en muchos países”* y también se instó *“a las Naciones Unidas y a las demás organizaciones internacionales a que asignen alta prioridad al fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de prevención del*

*delito y, en particular, a asegurar la disponibilidad de ayuda técnica eficaz a los países que deseen esa asistencia para organizar programas de actividades relativas a o prevención y represión del delito y a la delincuencia”.*

El primer período de sesiones del Comité se celebró en Nueva York en junio de 1972; se eligió Presidente a Ahmad Khalifa de Egipto, Vicepresidente a Inkeri Antilla, de Finlandia, y Relator a José A. Ríos. Los miembros originales del Comité, así como los que habían prestado sus servicios en años anteriores, compartían una amplia gama de credenciales y experiencia: administradores de cárceles, dirigentes gubernamentales a nivel de Gabinete, jueces de tribunales ordinarios y superiores, abogados, criminólogos, sociólogos y economistas.

Actualmente, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia está integrado por 27 miembros electos por el Consejo Económico y Social entre los candidatos presentados por los gobiernos miembros. Los períodos de sesiones del Comité se celebran cada dos años, aunque también se celebran reuniones y consultas entre períodos de sesiones a nivel nacional, regional e interregional. Además de coordinar los esfuerzos de los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de la prevención del delito y de la lucha contra la delincuencia, el Comité realiza la labor preparatoria para los congresos internacionales sobre prevención del delito y suelen redactar textos de propuestas sobre normas y directrices internacionales relativas a las políticas de justicia penal.

#### **4.1.3.2. Subdivisión De Prevención Del Delito Y Justicia Penal**

La Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal tiene a su cargo la formulación de opciones de política y la aplicación de las políticas de

las Naciones Unidas a nivel internacional. La Subdivisión fomenta el establecimiento de normas y la aplicación de normas e instrumentos de las Naciones Unidas, reúne y analiza datos estadísticos, realiza estudios y prepara informes. Además, organiza los Congresos cada cinco años y presta servicios al Comité y proporciona asistencia técnica a los Estados Miembros y a los institutos regionales en materia de prevención del delito y lucha contra la delincuencia.

El personal de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal coordina las actividades pertinentes en el sistema de las Naciones Unidas. Estas actividades comprenden la cooperación con otras entidades, como la División de Derechos Humanos, la División de Estupefacientes, el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización y el Uso Indebido de Drogas, la Oficina Internacional de Estupefacientes y la Oficina de Asuntos Jurídicos. La Subdivisión tiene su sede en Viena, donde se celebran las reuniones del Comité.

El origen de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal se remonta a la Sección de Defensa Social, creada poco después del establecimiento de las Naciones Unidas. Si bien el concepto de “defensa social” denotaba una escuela de pensamiento en que se abogaba por sustituir la justicia penal por una justicia de rehabilitación y se consideraba la prevención del delito y el tratamiento del delincuente como parte de la “defensa” de los gobiernos y las sociedades contra la conducta antisocial, las Naciones Unidas utilizan el término en su sentido más general de prevención y tratamiento.

Una de las primeras actividades de la Sección de Defensa Social consistió en recabar de los Estados Miembros datos estadísticos oficiales sobre la actividad delictiva. Posteriormente, se reorganizó la Sección, lo que se llamó Sección de Prevención del Delito y Justicia Penal. En 1977, la

Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal quedó bajo la dirección de un Director Auxiliar que respondía al Subsecretario General a cargo del Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios. El Centro forma parte de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y funciona bajo la dirección del Secretario General Adjunto que actúa también como Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

La Subdivisión reúne, sistematiza, analiza e intercambia estadísticas internacionales sobre el delito. El centro de esta actividad es un estudio país por país de las tendencias delictivas y de las políticas de prevención del delito y justicia penal. La Subdivisión se ocupa actualmente de establecer una red mundial de información sobre el delito y la justicia penal. Además, la Subdivisión se encarga de promover investigaciones orientadas hacia acciones que combatan las nuevas formas y dimensiones del delito, especialmente de la delincuencia transnacional. En esta labor, cuenta con la ayuda de una red de centenares de corresponsales de más de 100 Estados Miembros.

La Subdivisión promueve los instrumentas internacionales y las resoluciones de las Naciones Unidas en la esfera de prevención del delito y lucha contra lo delincuencia mediante actividades de información pública. Trabajo en estrecha colaboración con funcionarios de los Estados Miembros para facilitar la aplicación de los instrumentos y las normas.

La Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal cuenta con dos publicaciones periódicas. La Revista Internacional de Política Penal que se ha venido publicando anualmente o con mayor frecuencia desde 1952, ésta es la principal publicación periódica de las Naciones Unidas en la esfera de política penal, prevención del delito y justicia penal. Como publicación de criminología aplicada, la revista informa a la comunidad internacional acerca de los métodos, las técnicas y los criterios en curso que pueden resultar

útiles en la elaboración de políticas de justicia penal. La revista se publica en cuatro idiomas: español, francés, inglés y ruso. El Boletín sobre Prevención del Delito y Justicia Penal difunde información acerca de las actividades y políticas de las Naciones Unidas en la esfera de justicia penal y proporciona el medio de recibir retroinformación de expertos y funcionarios gubernamentales. Se ha venido publicando semestralmente desde 1980.

#### **4.1.4. Los Derechos Humanos en la Administración De La Justicia**

Parte integral del funcionamiento adecuado de todo sistema de justicia penal es el debido respeto a los derechos humanos. La promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales han sido parte integral de la misión de las Naciones Unidas desde su fundación en 1945. Los devastadores abusos de los derechos humanos que se produjeron durante la segunda guerra mundial condujeron a la convicción generalizada de que la protección de los derechos humanos es una condición indispensable del progreso, la paz y la justicia.

Este principio se manifiesta en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General en 1948, que establece en la primera oración de su preámbulo: *“Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”*.

La Declaración contiene disposiciones en que se afirma la igualdad de todas las personas ante la ley; se prohíben los arrestos, las detenciones y el exilio arbitrario; se promueve el derecho de toda persona acusada de delito 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 necesarios para su defensa, y se condena la tortura como pena cruel, inhumana y degradante. La necesidad de una actividad eficaz de prevención del delito y lucha contra la delincuencia se señala en el artículo 3, en que se establece que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Además, en la Declaración se consagra la protección de la ley contra injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia de todas las personas.

Desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, la Asamblea General ha aprobado numerosas recomendaciones y convenios sobre derechos humanos. Estos instrumentos versan sobre cuestiones como el genocidio, la discriminación racial, los refugiados, las personas apátridas, los derechos de la mujer, la esclavitud, el matrimonio, los niños, la juventud, los extranjeros, el asilo, los impedidos y retardados mentales, la tortura, el desarrollo y el progreso social. La mayor parte de los temas relacionados con esas cuestiones se remiten a la Tercera Comisión de la Asamblea General, que examina las cuestiones sociales, humanitarias y culturales.

En virtud del Artículo 62 de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social “podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades”. En virtud del Artículo 68, el Consejo “establecerá comisiones de orden económico y social para la promoción de los derechos humanos”. El órgano principal establecido por el Consejo Económico y Social en esta materia es la Comisión de Derechos Humanos. Desde 1946, la Comisión ha patrocinado estudios, preparado recomendaciones y elaborado instrumentos internacionales, ayudando al Consejo Económico y Social en a coordinación

de actividades relativas a los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas. La Comisión ha establecido grupos de trabajo orientados hacia determinadas formas de abusos y ha enviado misiones de investigación a determinados países, así mismo ha presentado informes oportunos sobre ejecuciones sumarias o arbitrarias, intolerancia religiosa, éxodo en masa y mercenarios. Se han establecido numerosos órganos con el fin específico de ayudar a aplicar los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Dos de estos órganos se ocupan directamente de los abusos de los derechos humanos en la administración de la justicia penal. El Comité contra la Tortura se constituyó en 1987 de conformidad con las disposiciones del artículo 17 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Se compone de 10 expertos elegidos por períodos de cuatro años por los Estados partes en la Convención. El Grupo de Tres establecido en virtud de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen se compone de tres miembros de la Comisión de Derechos Humanos nombrados todos los años por el Presidente de la Comisión.

Las actividades de derechos humanos de la Secretaría se concentran en el Centro de Derechos Humanos. El Centro funciona en la oficina de las Naciones Unidas en Ginebra bajo la dirección del Secretario General Adjunto de Derechos Humanos y mantiene una oficina en Nueva York en la Sede de las Naciones Unidas. En atención a la solicitud formulada por la Asamblea General en 1988 de que ampliara sus funciones, el Centro de Derechos Humanos creó recientemente centros de coordinación para vigilar los aspectos de derechos humanos en la administración de la justicia.

El Centro colaboró con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en la creación de un proyecto de propuesta para la Convención sobre los Derechos del Niño. La Convención fue aprobada por la

Asamblea General en 1989. Algunas de sus disposiciones se relacionan con la administración de la justicia de menores y establecen que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen los tribunales, una consideración primordial es que se atenderá el interés superior del niño, teniéndose en cuenta sus opiniones; los Estados protegerán a los niños contra el abuso físico o mental y el descuido o trato negligente, incluido el abuso sexual y la explotación; los Estados protegerán a los niños contra el uso indebido de drogas y su utilización en la producción y el tráfico ilícito de drogas; se realizarán todos los esfuerzos posibles para impedir el secuestro o la trata de niños; no se impondrá la pena capital ni la prisión perpetua a menores de 18 años de edad, y todo niño privado de libertad estará separado de los adultos y no podrá ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles o degradantes.

Por último, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y cuatro organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas —la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)— mantienen una participación activa en las cuestiones de derechos humanos. Desde 1988, el Programa Mundial de la OMS sobre el SIDA ha venido estudiando la magnitud de la infección del Virus de Inmunodeficiencia Humana en las cárceles y preparando recomendaciones sobre el tratamiento de los presos afectados. En cooperación con el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), la UNESCO ha preparado un proyecto de modelo de tratado bilateral para la prevención de delitos contra el patrimonio cultural



que se someterá al examen del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia.

#### **4.1.5. Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y de un Nuevo Orden Económico Internacional**

- Los cambios en la estructura económica y social deben ir aparejados con reformas adecuadas de justicia penal.
- Debe fomentarse la cooperación internacional a fin de promover el desarrollo económico equilibrado mediante la reestructuración del sistema económico internacional, prestando la debida atención a los aspectos de la prevención del delito y al funcionamiento adecuado de los sistemas de justicia penal.
- Las políticas de prevención del delito y la justicia penal deben tener en cuenta las causas estructurales de la injusticia, incluidas las causas socioeconómicas.
- Deben buscarse nuevas orientaciones y enfoques con respecto a los conceptos, medidas, procedimientos e instituciones.
- Los Estados Miembros deben abstenerse de cometer actos encaminados a obstaculizar el desarrollo de otros países y deben prestarse asistencia mutuamente en todos los esfuerzos que contribuyan a la prevención del delito y la justicia penal.
- La prevención del delito como fenómeno mundial no debe limitarse a la delincuencia común, sino considerar también aquellos actos que son especialmente nocivos, por ejemplo, los delitos económicos, los delitos contra el medio ambiente, el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo, y otros delitos de gravedad similar.

- Debe adoptarse una protección especial contra la negligencia criminal en cuestiones relativas a la salud pública, las condiciones laborales, la explotación de los recursos naturales y el medio ambiente y el suministro de bienes y servicios a los consumidores.
- Debe revisarse y reforzarse, según proceda, la legislación que rige el funcionamiento de las empresas mercantiles y hay que procurar que los jueces que hayan de entender en casos complejos de delitos económicos estén familiarizados con las prácticas empresariales.
- Los Estados deben examinar la necesidad de que respondan penalmente las instituciones y no sólo los individuos.
- Deben establecerse penas y sanciones más adecuadas para los delitos económicos cuando las medidas vigentes no correspondan al alcance y la gravedad de esos delitos.
- Las sanciones económicas deben graduarse de modo que sean igualmente ejemplares, ya se trate de delincuentes pobres o adinerados.
- Deben adoptarse medidas para proporcionar a las víctimas de delitos medios eficaces de protección legal, incluida la indemnización por los perjuicios que hayan sufrido a consecuencia de los delitos.
- Deben formularse estrategias de prevención del delito en relación con el contexto socioeconómico, la etapa de desarrollo de la sociedad y sus tradiciones y costumbres.
- Los sistemas jurídicos, incluida la justicia penal, deben contribuir a promover un desarrollo equitativo y beneficioso. Al tiempo que se protegen los derechos humanos y se fomenta la justicia social, debe promoverse una mayor eficacia de las políticas de prevención del delito y de justicia penal mediante la utilización de medidas sustitutivas de la prisión y de la intervención judicial.
- Deben garantizarse la igualdad, la justicia y la equidad en los procedimientos de ejecución de la ley, enjuiciamiento, condena y tratamiento

para evitar la discriminación basada en razones socio- económicas, culturales, étnicas, nacionales o políticas, en el sexo o en los medios materiales.

➤ Deben adoptarse salvaguardas adecuadas en relación con el uso de tecnología moderna y sistemas de computadoras a fin de evitar las posibles violaciones del derecho a la intimidad y otros derechos humanos.

➤ Hay que procurar que sean menos engorrosos y más eficaces los medios para la cooperación internacional en cuestiones penales, tales como la extradición, las diversas formas de asistencia en las fases indagatoria y judicial y el traslado de reclusos extranjeros. Debe aumentarse la cooperación técnica y científica.

### **ORGANISMO PONENTE: FUNDACION DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO (FESPAD)**

#### **4.1.6. Consideraciones sobre Política Criminal según Estudios de FESPAD**

##### **4.1.6.1. *Planes de seguridad fracasan***

FESPAD señala algunas de las lecciones que nos dejan las políticas que se han empleado para enfrentar esta situación.

Las medidas represivas y de mano dura, privilegiadas como única forma de enfrentar la delincuencia, han generado en los últimos años en el país, efectos adversos y contraproducentes.

#### **4.1.6.2. Planes mano dura y leyes antimaras.**

En el año 2003, el entonces presidente de la República, Francisco Flores, ordenó el despliegue del operativo policial denominado Plan Mano Dura, a cargo de efectivos de la Policía Nacional Civil -PNC- y de la Fuerza Armada, con el fin de reducir la delincuencia mediante la desarticulación y captura de miembros de todas las pandillas juveniles de las áreas urbanas y rurales. De inmediato se inicio un largo proceso de detención masiva en lugares populosos de San Salvador, de jóvenes pertenecientes o que aparentaban pertenecer a las pandillas juveniles.

Simultáneamente el entonces Presidente remitió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley denominado “Ley Antimaras”, en el cual generó una fuerte polémica social y legislativa, logrando finalmente su aprobación con vigencia de seis meses (10 de octubre de 2003- a 10 de abril de 2004). Como parte del debate sobre dicha ley, fueron interpuestas varias demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, la cual emitió sentencia declarándola totalmente inconstitucional dicha ley, el día 1 de abril de 2004.

Sobre el resultado de dicho plan, cabe señalar que del 23 de julio de 2003 al 30 de agosto de 2004, la Policía Nacional Civil había reportado la captura de 19,275 personas acusadas de pertenecer a pandillas, de las cuales 17,540 equivalentes al 91% fueron liberadas casi inmediatamente. Entre ellas 16,191 que representaron el 84%, fueron sobreseídas de forma definitiva por no existir motivo alguno para su detención; 1,349 fueron sobreseídas provisionalmente ya que, pese a que les atribuían algún delito, no existían pruebas suficientes. Otras 771 (4%) personas estaban bajo

detención administrativa pendientes de audiencia inicial y solamente el 5% de las personas capturas (964) fueron detenidas de forma provisional.

#### **4.1.6.3. Prolongar el tiempo de encarcelamiento.**

El 30 de agosto de 2004 el nuevo presidente de la República, Antonio Saca, anunció que continuaría con la lucha antimaras de su predecesor e impulsó un plan denominado “Súper Mano Dura”, un plan mucho más agresivo y violento contra las maras y pandillas, con lo que intentaría extinguir a los pandilleros; la prevención y la rehabilitación estaban ausentes. A la par de este anuncio la Asamblea Legislativa aprobaba reformas a la Ley Penal, aumentando la pena hasta 75 años.

A pesar de ello, el país experimentó un incremento de los homicidios que mostró una tendencia ascendente, así: en el 2002, fueron asesinadas 2,024 personas; en el 2003: 2,388; 2004: 2,933; 2005: 3,812; 2006: 3,928; 2007: 3,497; 2008: 3,179; 2009: 4,367; 2010: 535 entre el primero de enero al nueve de febrero.

El promedio diario de seis homicidios que se mantuvo hasta el 2002, se elevó entre 12 y 14 en los últimos años, en un contexto en que se ha creado y puesto en marcha planes, unidades especiales, creación de leyes especiales, reformas a leyes penales aumentando la pena; para el combate de la delincuencia. Situación que provoca elevados costos humanos, económicos, sociales y políticos; y confirma la tesis de que la sola implementación de medidas punitivas sólo genera resultados contrarios.

Las medidas de mano dura y súper mano dura evidenciaron la inexistencia de una política criminal coherente con el marco constitucional y que respondiera al anhelo de tranquilidad y seguridad de la población salvadoreña. Estos planes brindaron falsas expectativas sobre la solución del

problema delincencial, ignorando la criminalidad enquistada en las propias estructuras gubernamentales.

**4.1.6.4. *Involucrar a la fuerza armada en tareas de seguridad pública.***

En los últimos años, los gobiernos han tomado la decisión de que la Fuerza Armada salga a realizar funciones de Seguridad Pública en todo el territorio nacional; FESPAD ha señalado reiteradamente que sacar al ejército a las calles transgrede nuestra Constitución. La entidad responsable de la Seguridad Pública es la Policía Nacional Civil; las condiciones para que opere la excepción del inciso 12 del artículo 168 de la Constitución no están dadas; pero lo más importante es que no se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la seguridad pública en nuestro país.

Por otra parte la Fuerza Armada no está preparada para hacer seguridad pública; la carrera policial demanda capacidades y destrezas diferentes, pero también una filosofía y una mística, que distancia a una institución de la otra. Es preocupante el grave retroceso autoritario que en materia de seguridad pública significa la utilización del ejército en funciones que le corresponden a la PNC, que en la práctica afectará no solo a los miembros de pandillas, sino a toda persona que, según un policía o un soldado, tenga aspecto de pandillero.

Finalmente, se violenta el espíritu y la letra de los Acuerdos de Paz, constituyéndose esta medida en un grave retroceso autoritario en materia de Seguridad Pública.

Además, con la salida de la Fuerza Armada no se han reducido los índices de violencia y criminalidad; por el contrario, se ha generado más violencia al incrementar el odio y la intolerancia hacia jóvenes de pandillas y

estimular la estigmatización de todo joven en situación de pobreza, como generador de violencia; y se continúan dejando impunes los crímenes que efectivamente cometen algunos miembros de agrupaciones delictivas que conforman la criminalidad organizada.

#### **4.1.7. Continuidad de Políticas Represivas**

##### **4.1.7.1. *Represión y mano dura.***

A pesar que los primeros seis meses del actual gabinete de Seguridad Pública se había caracterizado por enfocar su política hacia la prevención del crimen con participación de la ciudadanía, buscando trascender de las erróneas políticas de mano dura de las gestiones gubernamentales anteriores, el presidente Mauricio Funes decretó en el mes de noviembre de 2009, la utilización de la Fuerza Armada en tareas de seguridad, amparándose en el Art. 168 No. 12 de la Constitución, que faculta al Presidente para usar el ejercicio en tareas de seguridad pública en forma excepcional y temporal.

Hasta la fecha, a pesar del aumento de la intervención de la FAES en el ámbito de seguridad pública, mediante los denominados Grupos de Tarea Conjunta con la PNC, ahora con funciones ampliadas para el ejército, no se ha logrado obtener los resultados esperados en la reducción de los índices de homicidios y la comisión de delitos; por el contrario, en lo que va del 2010, el contexto parece agravarse, solamente entre el primero de enero al nueve de febrero del presente año, la Policía Nacional Civil reporto un total de 535 homicidios, es decir, 37 asesinatos más que los reportados en el mismo período del 2009.

Asimismo se han denunciado por parte de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos -PDDH-, una serie de hechos de

violación a derechos humanos, especialmente de jóvenes por parte del ejército.

**4.1.7.2. Aumento de penas a jóvenes en conflicto con la ley penal juvenil.**

Otra medida orientada a enfrentar la ola de violencia que vive el país, es la reciente reforma a la Ley Penal Juvenil, aprobada por los diputados de la Asamblea Legislativa que decidieron aumentar la pena máxima de siete a quince años a los jóvenes en conflicto con dicha ley, que hubieren cumplido 16 años al momento de la comisión del delito.

Políticamente, la reforma está orientada a generar la percepción ciudadana de que se está actuando contra las maras o pandillas juveniles, una reacción coherente a la percepción que se ha logrado generar en la población, de que la criminalidad empieza y termina con las pandillas; obviando otra vez, el verdadero problema el cual es el crimen organizado y la falta de voluntad para enfrentarlo, grupos que actúan con procedimientos y rasgos típicos de los que fueron conocidos como “sombra negra”.

**ORGANISMO PONENTE: FUSADES (FUNDACION SALVADOREÑA  
PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL)**

**4.1.8. Posición Institucional de FUSADES sobre la nueva normativa Procesal Penal**

FUSADES ha hecho llamados consistentes y permanentes para que se le dote al país de una legislación penal y procesal penal apegada a las atribuciones constitucionales de cada órgano estatal y a la realidad



salvadoreña. Asimismo, ha advertido que las leyes por sí mismas, no resolverán los problemas de la prevención y represión del delito.

Es necesario que todo delito que se cometa, sea debidamente investigado, es decir, se deben establecer las condiciones que desincentiven a los delincuentes.

Debe expulsarse del país la cultura de la impunidad del delito por falta de coordinación y capacidad interinstitucional.

Ello implica que la Fiscalía y la Policía deben tener todas las capacidades legales y técnicas para su persecución efectiva, pero a los acusados se les debe garantizar un juicio justo, y de ser condenados, un sistema penitenciario que garantice el cumplimiento de la pena y la reinserción social.

En el documento de FUSADES *“Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento”*<sup>167</sup>, se ha afirmado que los problemas más relevantes del sistema de justicia penal es su incapacidad para coordinar la investigación del delito, para realizar una investigación científica, conservar las evidencias y ofrecerlas en un juicio público con sus garantías. Así como asegurar el cumplimiento del castigo.

De igual manera, las *“Recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador”*, de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social requerían más que leyes, efectividad en las instituciones y capacidad de rendición de cuentas. Este valioso documento no fue utilizado ni por el Gobierno anterior ni por el actual.

Una de las recomendaciones más importantes fue la revisión integral del proceso penal, fortaleciendo la figura de las salidas alternas (como la

---

<sup>167</sup> FUSADES. *Las Instituciones Democráticas en El Salvador, Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento*, Boletín 54, edición especial, junio 2005.

conciliación, la alegación preacordada o procedimiento abreviado), con la finalidad de garantizar un juicio ágil<sup>168</sup>.

Por su parte, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) ha sostenido que parte de los errores de las normas procesales penales radican en la insuficiente preparación y formación de los operadores jurídicos (jueces, procuradores, fiscales y abogados en ejercicio)<sup>169</sup>.

Se considera fundamental definir de manera clara en la ley las facultades de investigación de la Fiscalía y la Policía, para dejar a los jueces la función de juzgar. Con ello se evita el juego de las ambigüedades del CPP aún en vigor, de la manipulación y de la corrupción. Es preocupante que, desde que entró en vigencia el CPP de 1998, las instituciones de seguridad y justicia siempre se han echado las culpas sobre los fracasos del sistema o sobre el cumplimiento de sus deberes, sin darle resultados a la ciudadanía.

Para la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social fue relevante recomendar al sector de justicia la creación de un Instituto de Ciencias Forenses que agrupe y fortalezca los recursos técnicos científicos del delito o que al menos, el existente Instituto de Medicina Legal y el Laboratorio Técnico Científico de la PNC sean equipados coordinados y dirigidos por la Fiscalía.

En igual sentido, FUSADES coincide en la importancia de la adecuada definición y separación de funciones investigativas de la Policía, así como

---

<sup>168</sup> Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz social. Seguridad y Paz, un reto de país: *recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*, PNUD, San Salvador 2007.

<sup>169</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). *Proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial de América Latina: Informe de El Salvador*. [www.cejamericas.org/estudios](http://www.cejamericas.org/estudios)

aquellas en la que la Policía requiera dirección funcional, dejando al juez penal la atribución de juzgar y ejecutar lo juzgado<sup>170</sup>.

Asimismo, FUSADES insiste en la importancia de modernizar el sistema probatorio salvadoreño y de fortalecer la tecnología de los laboratorios criminales, como las bases automáticas y combinadas de datos de perfiles de ADN (CODIS), fotografía, voz e imagen; el sistema automático de identificación de huellas (AFIS por sus siglas en inglés), de balística, etc.

Es relevante emitir la normativa que permita el levantamiento de perfiles delincuenciales, el uso y combinación automática de todas las bases de datos de huella y fotografía existente, como los del Registro de la Persona Natural, los de la Dirección de Migración, los del Viceministerio de Transporte, entre otros, con el archivo delincencial de la División Técnica Científica de la PNC. De igual manera, es primordial crear la base de datos de perfiles de ADN, tomando muestras en escenas del delito (incluyendo accidentes de tránsito) y en los aeropuertos a todas las personas que vienen deportadas por la comisión de hechos delictivos.

Es decir, si el crimen organizado y los delitos cometidos por las maras o cualquier organización criminal, por los delincuentes que actúan en serie o criminales comunes o criminales de cuello blanco, son difíciles de desentrañar, identificar y procesar penalmente por los métodos convencionales, entonces, hay que dotar de todas las herramientas modernas de la ciencia forense a la Policía, Medicina Legal y a la Fiscalía. Y hay que exigir una rendición de cuentas a sus titulares de manera permanente construyendo indicadores de gestión.

---

<sup>170</sup> Para mayor información ver: FUSADES. *El proyecto de Código Procesal Penal: ¿Se necesitan una nueva legislación procesal penal?* (Parte I), Boletín 85, enero 2008

#### ***4.1.9. Recomendaciones finales sobre el combate a la criminalidad***

La evidencia empírica sobre la criminalidad demuestra que el fenómeno puede alcanzar niveles insospechables de persistencia y al rebasar ciertos límites se pueden tomar muchas medidas represivas, pero será difícil observar una reducción en los indicadores inmediatamente. Lo que se recomienda es una política pública integral que contenga tanto medidas represivas como medidas preventivas y generadoras de capital social.

Consideramos acertado que el actual Gobierno haya convocado a un Consejo Consultivo en materia de seguridad, el cual está integrado por personas que pertenecen a las instituciones que intervienen en el combate de la criminalidad, reconocidos juristas y sociedad civil. Se crearon dos mesas, la primera para discutir el tema de homicidios y otra para tratar el tema de las maras. Sobre el primer tema, se han discutido una serie de medidas con el objeto de que se conviertan en guías para la elaboración de políticas públicas de seguridad ciudadana. Estos tipos de esfuerzos demuestran que las autoridades están preocupadas por los altos niveles de delincuencia, pero todavía falta mucho por hacer.

Para que las acciones y medidas que se adopten sean completamente efectivas, se necesita además de la voluntad política, una mejora en la calidad de las instituciones involucradas con el tema: Ministerios del Órgano Ejecutivo, Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la República y Órgano Judicial; todos ellos desempeñan un rol importante en la lucha contra la criminalidad y son los directamente responsables de ejecutar las medidas, sin olvidar que el apoyo de la ciudadanía es de gran relevancia. Si estas instituciones continúan débiles y no existe buena coordinación entre ellas, podríamos tener las mejores directrices de política pública y éstas

fracasarían. Está comprobado que el fortalecimiento institucional es el ingrediente principal para que El Salvador pueda despuntar hacia el desarrollo económico y social, una vez hecho esto, problemas como el de la criminalidad se resolverán con mayor facilidad.

En virtud de la experiencia vivida en El Salvador, la única conclusión posible para obtener resultados satisfactorios, como ya fue mencionado, es atacar la criminalidad por medio de una política pública integral que sea la mejor combinación posible entre medidas represivas y preventivas y que sea adecuada a la realidad nacional. Lo anterior sólo puede lograrse mediante el diálogo de los actores involucrados con la participación de la sociedad civil.

#### **4.1.10. *Medidas Preventivas y Generadoras de Capital Social***

Las medidas preventivas tienen íntima relación con la generación de capital social y sus efectos generalmente se observan hasta en el largo plazo, en contraposición con las medidas represivas cuyos resultados se esperan rápidamente. Con base en el estudio de institucionalidad, varios son los elementos explicativos del bajo nivel de capital social en El Salvador. De acuerdo con los actores entrevistados e indicadores de instituciones internacionales, se ha considerado en dicho estudio como evidencia de la falta de capital social: la delincuencia, la descomposición familiar, el fracaso escolar y la corrupción.

El concepto de capital social es de reciente introducción en la agenda salvadoreña. En el estudio de institucionalidad se aborda el término y se le concede una importancia determinante para el desarrollo económico y social de El Salvador, su promoción es trascendental para combatir en el largo plazo problemas como el de la criminalidad.

En realidad ¿qué debemos entender por capital social? El término se refiere a un conjunto de instituciones, experiencias, principios, valores, relaciones, asociaciones y normas que en conjunto forman parte y mantienen cohesionadas las interacciones sociales de una comunidad. El capital social repercute en la confianza que debe existir entre los miembros de la sociedad y hacia las instituciones. Al existir confianza aumentan las posibilidades de interactuar formando asociaciones, por el contrario, si no existe confianza o es muy baja, se convierte en un obstáculo en contra del tejido asociativo, puesto que surgen conflictos entre ciudadanos con las instituciones.

El capital social no puede medirse fácilmente, investigadores han recurrido a varios métodos para cuantificarlo, pero aún no hay unanimidad sobre una única y verdadera metodología. Esto ocurre por la multidimensionalidad del concepto (incorpora distintos niveles y unidades de análisis) y por la dificultad para medir términos tan ambiguos. Algunos investigadores se refieren a datos obtenidos por medio de encuestas de opinión, utilizando variables como la medida de confianza en el gobierno, los índices de intención de voto, el índice de participación en organizaciones cívicas y el número de horas de voluntariado.

A pesar de la dificultad para medir el capital social resulta fácil identificar cuando éste tiene niveles deficientes. En una sociedad con altos niveles de capital social sus miembros poseen sólidos valores éticos, alto grado de asociatividad, confianza en sus instituciones y entre sus miembros, comportamiento cívico y sentimiento de pertenencia a la nación. Con frecuencia se hace referencia a que una sociedad con altos niveles de capital social, está cerca de alcanzar mayor crecimiento económico, menor criminalidad y más gobernabilidad democrática.

Se mencionó anteriormente que en sociedades con alto nivel de capital social existe un sentimiento de nación y comportamientos cívicos. La

idea de poseer un origen y un destino común se encuentra ausente entre los salvadoreños, existe un sentimiento generalizado de que no conocemos nuestro pasado ni hay interés por aprenderlo y recordarlo. De esta forma no puede existir una conciencia de nación entre el pueblo salvadoreño. El comportamiento cívico se manifiesta además por situaciones elementales, tales como, el respeto a los símbolos patrios, el aseo y cuidado de los lugares públicos, el sometimiento voluntario al régimen legal, la denuncia de violaciones a la ley y la colaboración con las instituciones públicas para el cumplimiento de sus fines. En su mayoría hay ausencias significativas de las anteriores variables, lo que nuevamente es señal del bajo nivel de capital social en la sociedad salvadoreña.

El capital social también incide en la promoción de los valores éticos, morales y personales, los cuales son importantes porque constituyen el primer escalafón de control que tiene el Estado sobre sus individuos. Si todos tuviéramos sólidos valores la aplicación coercitiva de las leyes se volvería innecesaria. Ante la imposibilidad de lograr lo anterior, persiste el reto por cultivar los valores y que éstos se propaguen entre los miembros de forma espontánea, con la fiel creencia de que lo ético es lo correcto y lo contrario será castigado con el reproche de la sociedad misma. Pero para entender lo anterior debemos saber qué son los valores. Existen varias clases de valores: los valores personales son aquéllos que reflejan las aspiraciones de cada individuo en su propia vida y que serán encaminados hacia el bien o el mal dependiendo de cada uno. Es aquí donde inicia la lucha contra la criminalidad, los valores son determinantes para construir el rumbo del país.

Es común que muchos jóvenes en la sociedad salvadoreña posean grandes aspiraciones y metas por cumplir en cada una de sus vidas, sin conocer sus limitaciones ni el esfuerzo y sacrificio que conlleva la satisfacción de sus pretensiones.

El joven elegirá el camino más fácil, dependiendo de la calidad de sus propios valores personales y de acuerdo a la valoración del riesgo que merece su conducta por incumplir la ley; pero si el joven cuenta con sólidos cimientos morales será más difícil de corromper. Ante este supuesto sus amplias demandas afectivas, emocionales y económicas buscarán ser satisfechas por medios lícitos y de acuerdo con sus valores personales. Muchos jóvenes delincuentes en la actualidad justifican sus actos ilícitos con la falta de oportunidades, empleo y educación. Es fundamental el papel del Estado en propiciar las condiciones para la generación de empleo y oportunidades; asimismo, es importante la inversión en educación, para que estas personas puedan desarrollar sus valores en actividades de provecho para la sociedad.

Aparte de los valores personales encontramos los valores éticos, que son aquéllos que responden a las necesidades de todos los individuos, trascienden a su titular e involucran a la sociedad en su conjunto; en tanto que los valores personales son normas internas que se encuentran dentro del fuero personal de cada individuo que ha tomado voluntariamente como obligatorias, cada quien las reconoce como formas de hacer el bien dentro de un marco de honestidad.

En general, las medidas generadoras de capital social buscan incrementar el tejido asociativo y crear individuos con sólidos valores, pero no tienden a ser muy populares como políticas públicas de seguridad por parte de los gobiernos, puesto que sus resultados son de largo plazo; sin embargo, suelen ser más efectivas.

Entre las medidas represivas y generadoras de capital social que se pueden mencionar, se encuentran las siguientes: a) Prevención social de la delincuencia, que es el fundamento de la seguridad pública. Con ella se busca el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los ciudadanos y



así evitar que se satisfagan sus demandas por medio ilícitos; b) potenciar la participación ciudadana, para crear interacciones entre los particulares y sus instituciones. De esa forma se crean canales en los que el ciudadano pueda expresarse y sus opiniones puedan ser tomadas en cuenta; c) dotar a la familia de un papel integrador social de primer orden. Es en la familia donde se aprenden los valores y se satisfacen las necesidades afectivas; d) desarrollar programas en Estados Unidos con las comunidades de emigrantes. Para mantener en ellos el sentimiento de nación, comportamiento cívico y sólido valores; e) auxiliarse de las iglesias como agentes dinamizadores sociales; f) incrementar el gasto público en educación para que la población tenga acceso a mejores oportunidades, y g) generación de políticas de reinserción a la vida productiva.

## **4.2. ELABORACION DE UN PLAN DE POLITICA CRIMINAL EFECTIVA**

### **4.2.1. Las Tesis o Corrientes de Pensamiento en la Política Criminal Salvadoreña: El Modelo Represivo Vs. El Modelo Preventivo de Seguridad Social**

#### ***4.2.1.1. Política Criminal represiva en contra del marco del garantismo penal***

Bajo la realidad geopolítica y sociocriminal, se comenzó a restringir bajo la posición de amenaza a la seguridad de la Nación y de los bienes jurídicos individuales, derechos jurídicos fundamentales, bajo el criterio del nacimiento de estructuras criminales nacionales y regionales conocidas como maras o pandillas, y por tanto se formuló una política Criminal, Política Penal

y Dogmatica Penal, acorde a las necesidades y realidades del momento, donde las medidas urgentes y extraordinarias para estabilizar, frenar y reducir los índices de violencia, especialmente a los atentados contra la vida humana, se volvieron indispensables, por lo que las reformas constitucionales y legales para contar con mecanismos extraordinarios como la pena capital y la cadena perpetua a delincuentes condenados por homicidio agravado fueron puestas en discusión bajo los distintos actores políticos y sociales. Aduciendo que aquellas personas que cometiendo con lujo de barbarie, delitos sobre individuos sin ningún valor social, moral o religioso; sobre todo en aquellos casos en que los profesionales de las ciencia criminológicas mencionan que la rehabilitación es utópica. Se retoman instituciones criminológicas clásicas, con las variables científicas, como el Programa de Madburgo, que enunció **FRANZ VON LISTZ**<sup>171</sup>, mediante la inocuización del delincuente no rehabilitable.

Según esta postura el garantismo penal crea un desequilibrio en la tutela de los derechos fundamentales de las víctimas o damnificados del delito, y por tanto también generan una sensación de impunidad en la Sociedad al encontrar un sistema judicial débil al momento de deducir responsabilidades y aplicar la consecuencia jurídica que corresponda, que en este caso es la pena).

En consecuencia se le da énfasis a la PENA y es que ontológicamente mencionan que la pena es una retribución por el delito cometido y Teleológicamente la pena tiene como fin la prevención general a través del castigo ejemplarizante y mediante la amenaza a la colectividad a fin de que se abstenga de generar determinados comportamientos que se consideran indeseables, y mediante la prevención especial dirigida al imputado, sujeto

---

<sup>171</sup> Frank Von Liszt. *La idea de fin en el derecho penal*. (1882).

Vid. <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/991/2.pdf>

del sistema penitenciario, para crear en él hábitos de reeducación, resocialización y readaptación, tal como lo dispone el Artículo 27 de la Constitución de El Salvador.

La postura de política criminal represiva mantiene la postura que la pena ha evolucionado más allá del contexto gramatical que enuncia la Constitución Salvadoreña, pues jurisconsultos de la talla de **CLAUS ROXIN** y **GUNTER JACKOBS**<sup>172</sup>, exponen que a través de la pena se busca la conservación de la confianza en la firmeza y el poder de ejecución del ordenamiento jurídico. Conforme a ello la pena tiene la misión de demostrar la inviolabilidad del ordenamiento jurídico, ante la comunidad jurídica y así reforzar la confianza jurídica del pueblo.

Es necesario se reorienten los nuevos conceptos de interpretación constitucional y legal, en donde ya no sea el imputado el centro de atención de garantías, sino que sean todos los sujetos procesales a cuyo alrededor giren el conjunto de garantías constitucionales y procesales, dándole mayor énfasis a la figura del la víctima, pues es el directamente afectado en sus bienes jurídicos y derechos fundamentales.

Se comienza a concebir nuevas corrientes y precedentes jurisprudenciales bajo una mutación en la interpretación constitucional y legal de algunos derechos fundamentales que obstaculizan actos de investigación y prueba.

---

<sup>172</sup> Montealegre Lynett, Eduardo. *Roxin Claus y Gunther Jacobs. Derecho Penal y Sociedad*. Editorial Universidad del Externado de Colombia. Año 2007.

#### **4.2.1.2. Política criminal preventiva como eje de una política pública y de garantía a los derechos fundamentales.**

Inicialmente se consideró necesario analizar la política criminal represiva para plantear la posición de esta investigación hacia el modelo preventivo como política pública, así sobre el nacimiento de la anterior posición sobre la represión del delito tenemos que: **FRANK VON LISZT**<sup>173</sup> concibió la política criminal, como “*el conjunto de criterios determinados de una lucha eficaz contra el delito*”.

Concepción que parte, por un lado, de la peligrosidad y su fe en corregir los factores individuales que conducen al delito; por el otro, en la ideología terapéutica y en sustitución de la pena y el derecho penal de la culpabilidad por la medida de seguridad y el derecho penal de la peligrosidad.

**FEUBERBACH** la considera como “*el conjunto de métodos represivos con los que el Estado reacciona contra el crimen*” (año de 1803)

Como se puede apreciar, tanto ésta como la anterior posición, identifican la política criminal con la “*represión*” es decir, el poder estatal impone verticalmente sus soluciones.

Son los positivistas, los que plantean inicialmente la “*prevención*”, de tal manera que es **MARC ANCEL** quien nos dice “*la reacción organizada y deliberada, de la colectividad contra las actividades delictuosas, desviadas o antisociales*”<sup>174</sup>.

En esta posición, es de observar el hecho siguiente: se presenta un desplazamiento del sujeto de la Política Criminal del Estado, al de la

---

<sup>173</sup> Ob cit., Vid. <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/991/2.pdf>

<sup>174</sup> Ancel Marc, *Les délinquants anormaux mentaux*. Paris 1959.

Vid. [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/af/Politica\\_Criminal.pdf](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/af/Politica_Criminal.pdf)

Colectividad. Ante este planteamiento debemos entender que en ningún momento debe dejarse de lado la actividad del poder estatal, todo lo contrario, deben caminar unidos.

Es con **EMILIO SANDOVAL HUERTAS** (Criminólogo Colombiano) que la concepción de la política criminal sufre un cambio sumamente profundo, ya que, en principio propone un cambio de Nomenclatura de “política criminal” por el de “reacción social”, para luego sostener “*que el estudio y planificación de las reacciones del grupo social ante los comportamientos definidos como delitos, especialmente cuando provienen de las autoridades oficiales*”<sup>175</sup>.

En esta concepción se denota esencialmente que se promueve por un lado, la planificación; por el otro, se plantea la reacción social, es decir, el estudio de los procesos de criminalización, o procesos de creación o derogación de ley.

De lo apuntado se colige que, en la política criminal es determinante la actividad del poder estatal, lo cual es verdaderamente ejercicio del poder. De ahí que con toda la razón **JUAN BUSTOS RAMÍREZ** nos diga: “*es aquel aspecto del Control Penal que tiene relación con el poder del Estado para caracterizar un conflicto social como criminal*” para luego agregar: “*el carácter social del Estado no sólo lo legitima para intervenir, sino que lo obliga a intervenir en los procesos sociales en general y en la solución de conflictos en particular.*”<sup>176</sup>

No obstante que siempre se ha considerado como sujeto o agente activo al Estado, modernamente también se estima de suma importancia la

---

<sup>175</sup> SANDOVAL HUERTA, EMIRO. *Sistema penal y criminología crítica*. Temis, Bogotá, 1989, Pág. 7.

<sup>176</sup> JUAN BUSTOS RAMÍREZ, HERNÁN HORMAZÁBAL MALARÉE. *Lecciones de derecho penal*. Volumen I. Editorial Trotta. 1997. Pág. 24.

participación de sectores sociales, ya sea a través de instituciones privadas o de distintos tipos de organizaciones.

La Política Criminal, pues no sólo es hoy en día ejercicio del poder del Estado, sino también de la sociedad. Pero ello se queda corto si no consideramos además el respeto de los Derechos Fundamentales, lo cual debe partir del Principio de Igualdad, Libertad y respeto de la Dignidad de la Persona. Luego, entonces debemos entender que para llevar adelante una Política Criminal de este tipo, es preciso y necesario la construcción de un Estado Constitucional de Derecho, pues éste expresa algo más de una garantía, fundamental pero aún “*formal*”, como es la que ofrece el Estado de Derecho; se llega, en las modernas constituciones de origen Liberal Democrático a una garantía de tipo “*material*” o de “*contenido*”.

Al analizar lo planteado se estima que realmente en El Salvador no existe una política criminal por las siguientes razones:

- I. Se fundamenta únicamente en la Represión penal de tal manera que el Derecho Penal se ha convertido en *Primera Ratio*, la que se concreta como consecuencia de situaciones coyunturales.
- II. Falta de respuesta efectiva a la problemática social.
- III. Se da con mucha frecuencia el inflacionismo penal.

Todo ello trae consigo un Ilusionismo Penal que nos lleva por caminos de una Política Criminal del Espectáculo, o Derecho Penal Simbólico, llegando en consecuencia a un Autoritarismo a la Policía Nacional Civil, mientras por otro lado le disminuyen los Derechos a las personas.

En este estado de cosas, se considera que una Política Criminal reflejo de un Estado Constitucional de Derecho, en lo referente el ejercicio del Poder Penal, éste debe tener Límites Absolutos, tales como:

- Debe ser transparente.

- Debe haber verdaderos controles en relación a las instituciones que aplican el Poder Punitivo del Estado.
- Debe haber un Control Real de ejercicio del Poder Económico y Político de los sectores de Poder.

Sólo así podríamos estimar que realmente la sociedad goza de seguridad ciudadana y que ésta constituye un ente que protege y garantiza, convirtiéndose en un instrumento de aplicación concreta de los Derechos Fundamentales en la lucha contra la criminalidad; así también debe atenderse a los problemas relacionados con las necesidades básicas y/o reales, o sea, buscarle solución a los problemas de carácter social y económico.

Solamente de esa manera se podría sostener que en El Salvador no sólo se vive en un Estado que cumple con lo que la Constitución de la República establece, sino también que el respeto de los Derechos Fundamentales son una realidad, y que quizá se estaría acercando a un nuevo tipo de política criminal, es decir una política en la que la prevención del delito no se deje exclusivamente al criterio del Poder Ejecutivo (Ministerio de Seguridad y Justicia), sino en forma simultánea se busque soluciones a las necesidades reales de la sociedad por parte del Estado, es decir, operar en base a una verdadera política integral de protección y Defensa de los Derechos Fundamentales.

Al respecto, **MAURICIO MARTÍNEZ SÁNCHEZ**<sup>177</sup> nos dice: “se cambia así la noción de “prevención del delito” entendida como “intervención policial”, por una “prevención del delito” como una intervención oportuna del Estado sobre las necesidades básicas de la población, y como control de ejercicio del Poder Económico y Político de los Sectores pudientes”.

---

<sup>177</sup> MARTÍNEZ SANCHEZ, Mauricio: “¿Que pasa en la Criminología Moderna?”. Editorial Temis, Bogotá, Colombia 1990. Pág. 6

Lo que significa una sociedad donde la seguridad dé lugar a que, por un lado, la justicia se aplique por igual a todos, sin distingos de ninguna naturaleza y, por otro, que se vuelva realidad la existencia de una sociedad solidaria y humana. De tal manera que podamos afirmar, que en nuestro medio no sólo existen los Derechos y Garantías en la Constitución, sino que en su aplicación concreta constituye una verdadera defensa de los Derechos fundamentales, o sea que los Derechos y Garantías son una realidad en su aplicación.

Pero esto sólo es posible en el contexto de un Estado Constitucional de Derecho, por lo que en este sentido, **FRANCESCO PALAZZO**<sup>178</sup> dice: *“Los principios del Estado de Derecho significan Tendencial Monopolio del Poder Punitivo en las manos del legislador”*. Agregando: *“Se puede afirmar que si el rasgo característico del Estado de Derecho es (o ha sido) el triunfo de la Ley y el Legislador; el del Estado Constitucional es por el contrario el (Re) descubrimiento de un Derecho Ultra-Legal, y por el tanto, la existencia de límites para el Legislador”*.

#### **4.2.2. Medidas de Prevención Primarias**

##### **4.2.2.1. Función de la Política Criminal**

La política criminal es compleja, pues constituye una modalidad de las políticas de Estado. Se debe entender el término “Política” en el sentido como lo puntualiza **BESSON**<sup>179</sup>: *“como formas de intervención del poder que constituyen procedimientos de ordenación y dirección”*. También se debe añadir que la política criminal se entiende como una opción de la política

---

<sup>178</sup> PALAZZO, Francesco. *“Estado constitucional de derecho y Derecho penal* (Consideraciones comparadas a propósito de la reforma constitucional argentina de 1994), traducción de Virginia Sánchez, en: Revista Penal, N° 2, pág. 49, Praxis, Barcelona, 1998.

<sup>179</sup> BESSON Waldemar citado por ZIPF Heinz *“Introducción a la Política criminal.”*Pág. 4.



general del Estado o de la política social que entraña como objeto una situación no sólo compleja, sino problemática como lo es la realidad social, y que precisamente por ello, actualmente se entiende que la política criminal, está íntimamente ligada, a otras disciplinas como la criminología –entre otras– que pueden proporcionarle fuentes de información empírica que sirvan para estructurar un mejor diseño en sus formulaciones político criminales: Así **BARATTA**<sup>180</sup> menciona que su radio de amplitud es extensa –se le considera parte de la política general del Estado– y puede abarcar diversas esferas de la realidad<sup>181</sup>.

Esto se aclarará, pues la función de la disciplina aludida que se delimita, estará referida básicamente en relación con la dogmática jurídico penal, ya que la política criminal en sus múltiples manifestaciones es un ***instrumento de control***, incluso de dominación, y que puede dirigirse tanto a ámbitos previos y remotos del delito, como a las conductas desviadas conceptualizadas en ese nivel.

En el sentido apuntado conviene diferenciar de la política criminal – que tiene un marco de mayor amplitud – la denominada ***política penal*** que se expresará en las decisiones que el ***poder político*** asume, como ***formas de control social normativo***, de carácter general y altamente formalizado en toda su estructura, que a su vez constituye el denominado sistema penal.

El sistema penal es en palabras de **ZAFFARONI** el conjunto de medidas de control social de carácter penal que a su vez abarcan diversos subsistemas, el cual es definido puntualmente como ***“el control social punitivo***

---

<sup>180</sup> BARTA, Alessandro., ***“Política Criminal entre la política de seguridad y la política social”*** en Delito y Seguridad de los Habitantes. Coordinador Elías Carranza. Siglo Veintiuno editores. Madrid. España. 1997, p. 81.

<sup>181</sup> MORENO HERNÁNDEZ Moisés ***“Dogmática Penal y Política Criminal”*** en La Ciencia Penal y la Política Criminal en el Umbral del Siglo XXI. Coloquio Internacional. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México D.F. 1996, p. 31.

*institucionalizado*<sup>182</sup>. Esta distinción entre Política Criminal y Política Penal, es lo que –siguiendo los principios rectores de Naciones Unidas que ya se han mencionado en el apartado supra– se nomina como Política Criminal en sentido amplio y Política Criminal en sentido estricto.

Cuando se alude a la Política Penal en sentido estricto se hace referencia a *“la política específica dirigida al sistema de justicia penal con sus componentes tradicionales de legislación penal, policía, poder judicial y sistema penitenciario”*. En cambio la política criminal entendida de manera amplia se enmarca en *“La totalidad del sistema del control social (no sólo el sistema penal) e intercepta con otras áreas de la política estatal, particularmente del sector social, tales como salud, vivienda, educación y trabajo, con su incidencia en la prevención primaria de la criminalidad y en la mayor o menor frecuencia de determinadas formas delictivas”*<sup>183</sup>.

En este sentido también ampliamente refiriéndose a un abanico metodológico en cuanto **propuestas para la prevención del delito** desde perspectivas Político-Criminales que se enmarcan en la prevención social, prevención situacional, prevención policial<sup>184</sup>: De igual manera resultan importantes los lineamientos que sobre materia de política criminal en un contexto democrático informa **ARROYO** los cuales pueden ser resumidos en:

- a) La adjudicación de la seguridad ciudadana corresponde al Estado y es indelegable;
- b) La visión de una policía comunitaria;

---

<sup>182</sup> ZAFFARONI Eugenio Raúl. *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina*. De Palma. Buenos Aires. Argentina. 1984, Pág. 7.

<sup>183</sup> CARRANZA Elías *“La interrelación de la Ciencia Penal con la Política Criminal”* en La Ciencia Penal y la Política Criminal en el Umbral del Siglo XXI. Coloquio Internacional. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México D.F. 1996, Pág. 51.

<sup>184</sup> LARRAURI PIOJAN Elena *“Fundamentos de Política Criminal”*. Monografías. op. cit. Págs. 31 a 39.

- c) La interrelación entre policía y comunidad en un contexto democrático;
- d) Un sistema penal integrado y coordinado en las políticas de justicia, pero asumiendo un total respeto al Estado Constitucional de Derecho y a la ideología del derecho internacional de los derechos humanos;
- e) La coordinación efectiva entre sector público y privado haciendo énfasis en los programas de inserción de la delincuencia juvenil;
- f) La realización de planes de prevención diseñados según las características de cada zona y según la focalidad de los problemas sociales –incluido el delito;
- g) El acuñamiento en toda la gestión pública de medios adecuados para sistematizar la información;
- h) La erradicación del armamentismo ciudadano<sup>185</sup>.

En el contexto que se viene enmarcando, también se ha señalado la distinción que media entre Política Criminal Práctica y Política Criminal Teórica, la primera se sitúa como la totalidad de labores empíricas, que tienen por objeto la evitación del delito y por ende la protección de las personas; la segunda hace referencia, ***al saber racional que debe informar a las actividades político-criminales prácticas, dándole un sentido de autocontención***<sup>186</sup>.

También formulando esta distinción entre una actividad eminentemente científica en su relación con la sistemática jurídica y otra función propiamente práctica en cuanto control del crimen se pronuncia **KAISER** expresando que se distingue por la doctrina entre Política Criminal

---

<sup>185</sup> ARROYO GUTIÉRREZ José Manuel “*Juez y Democracia en el Siglo XXI*” en La Voz del Consejo. N° 4. Período julio-agosto-septiembre 2001. Edición Especial. Consejo Nacional de la Judicatura. San Salvador. El Salvador. 2001, Págs. 23 a 25.

<sup>186</sup> SILVA SÁNCHEZ Jesús-María “*Política Criminal y Persona*” op. cit. Pág. 21.

Teórica ó Científica y Practica, la primera se relaciona a la exposición ordenada de las estrategias, tácticas y medios sociales para la consecución de un control optimo del crimen lo cual se vincula al análisis científico de las correspondientes deliberaciones y procesos de formación de voluntades del legislador, en concreto a la renovación del concepto de delito.

En cambio **la praxis de la política criminal** está referida a aquella actividad estatal que pretende controlar el crimen mediante los principios, métodos y medios de derecho criminal y que es ejercida particularmente por juristas. La política criminal basa sus decisiones no solamente en informaciones empíricas, también ha de atender a principios de política jurídica<sup>187</sup>.

Pues bien, en esa tarea de evitar el delito, la política criminal se estructura en las denominadas:

A. **MEDIDAS DE PREVENCIÓN PRIMARIAS:** que son aquellas que se dirigen a la evitación de los orígenes del fenómeno delictivo, en su más amplio espectro y se consideran las más eficaces, pues se extienden a estructuras económicas, sociales, culturales, educacionales, familiares, de valores religiosos o morales etc.;

B. **MEDIDAS DE PREVENCIÓN SECUNDARIA:** que es una actividad disuasoria normativa, pues se pretende la abstención de conductas delictivas mediante mecanismos intimidatorios respecto de quien comete el delito y respecto de los espectadores sociales;

C. **PREVENCIÓN TERCIARIA:** que está vinculada ya específicamente a los diferentes modelos del tratamiento y que pretenden evitar la reincidencia delictiva.

---

<sup>187</sup> KAISER Günther “*Criminología*”. Una Introducción a sus fundamentos científicos. Traducción de la segunda edición alemana por José Belloch Zimmermann, Espasa-Calpe, segunda edición, Madrid, España, 1983, Pág. 60.

Bajo el riesgo de limitarse un poco, se podría considerar que la política criminal, tiene en el marco preanunciado, esencialmente la ***finalidad de ser un instrumento de contención del fenómeno de la criminalidad***, y para ello es oportuno destacar, la función crítica que de las normas penales debe verificar tal disciplina; pero entendiendo que también la dogmática penal, hace aportes importantes a las decisiones político-criminales.

En el marco de esta especial interrelación entre dogmática y política criminal se ha dicho: *“Se establece de esta manera un proceso de retroalimentación entre dogmática penal y política criminal, haciéndose posible la existencia entre ellas de vasos comunicantes, con mayor o menor fluidez, dependiendo de la cercanía.”* Como dice **ROXIN**, ambas esferas tienen que compaginarse en una síntesis. Así por ejemplo si en las decisiones políticas que corresponden al legislador, éste plasma en la legislación penal criterios racionales proporcionados por la dogmática. Que son los más adecuados político-criminalmente hablando desde la perspectiva de la Constitución, entonces se observara esa vinculación. Pero, para ello, el legislador debe estar consciente y convencido de haber elegido la mejor y más consistente, construcción dogmática, cuyas subyacentes bases ideológicas se compaginen con la que debe regir la decisión política, la que en un Estado de derecho y democrático no debe ser otra que la que, a su vez, se corresponda con la de la Constitución”<sup>188</sup>. Sin embargo se debe al menos indicar que en esa tarea la Política Criminal, debe para cumplir eficazmente su cometido, interrelacionarse con otras disciplinas para tener una visión global y no reduccionista del problema social que significa el crimen.

---

<sup>188</sup> MORENO HERNÁNDEZ Moisés *“Dogmática Penal y Política Criminal”* en *“La Ciencia Penal y la Política Criminal en el Umbral...”* op. cit. p. 40.

Desde la perspectiva anunciada parece muy ilustrativa y actual la misión que le asigna cierto sector de la doctrina, señalando que la Política Criminal se vincula de manera esencial respecto de la dogmática con aspectos como:

I. Desarrollar una función orientadora, para la innovación de los mecanismos desde el ámbito del derecho penal, incluso proponiendo nuevas instituciones sobre el reforzamiento de tutela de los bienes jurídicos más trascendentes;

II. Es útil, también para dar pautas interpretativas de carácter general a la sistemática penal, cumpliendo una función teleológica, lo cual es admitida siempre que se mantenga en el límite del mandato de certeza, el cual es irrebalsable, en cuanto signifique un perjuicio para los justiciables, sin embargo se señala que tal límite es franqueable siempre que en el marco de su fin se aplique *in favor rei*. Un ejemplo del rendimiento político criminal en esta dirección de minimizar la reacción puede verse respecto del principio de culpabilidad en cuanto como límite a la actividad criminalizadora en el marco de las consecuencias prohíbe traspasar mediante la sanción la proporción de la culpabilidad, lo cual sin embargo no es óbice para graduar por fines políticos criminales la pena por debajo del margen de culpabilidad<sup>189</sup>.

III. Una tercera labor que se le traza a la política criminal, es de servir de instrumento crítico de la efectividad o inefectividad de las normas penales, en cuanto su positividad en la realidad, es por ello, que según los aportes de esta disciplina –y otras en conjunto– es posible trazar posteriormente estudios serios y con contenido científico, sobre la

---

<sup>189</sup> ROXIN Claus “*Culpabilidad y Prevención en el Derecho Penal*”. Traducción de Francisco Muñoz Conde. Reus. Madrid. España. 1981, Pág. 44 a 47

trascendencia del sistema de normas penales, y proponer su reforma sobre las funciones reseñadas confrontar<sup>190</sup>.

Respetando para ello, los principios fundamentales que informan a una correcta política criminal en el Estado de Derecho<sup>191</sup>. Para finalizar esta parte, es oportuno señalar, la visión que tiene **JESCHECK** de la relación de la política criminal y la dogmática, en lo que atañe a su función la cual precisa de la siguiente forma *“Junto a la Dogmática jurídico-penal se sitúa, como parte de la Ciencia del Derecho penal, la política criminal. Esta se ocupa en primer término de la reforma del derecho vigente. De él arranca y asume también las conclusiones de la Dogmática jurídico-penal. Sin embargo apoya en los logros empíricos de la Criminología sus demandas para la mejora futura del Derecho en vigor. De esa forma la Política criminal actúa de puente entre la Dogmática jurídico-penal y la Criminología. No sólo en Alemania, sino así mismo en otras muchas partes del mundo el importante movimiento internacional para la renovación del Derecho penal ha producido una revolución favorable al pensamiento que actualmente se orienta hacia la prevención del delito mediante la eliminación de conflictos sociales, al reforzamiento de la conciencia jurídica del pueblo mediante sanciones justas y humanas, y a la reinserción del delincuente en la sociedad”*<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> LUZON PEÑA Diego-Manuel *“Curso de Derecho Penal” Parte General*. I...op cit. Págs. 109 a 101

<sup>191</sup> MAURACH Reinhart, ZIPF Heinz *“Derecho Penal”*. Parte General 1, Teoría general del derecho penal y estructura del hecho punible. Traducción de la 7° edición alemana, por Jorge Bofill Genzch y Enrique Aimone Gibson. Editorial Astrea. Buenos Aires. Argentina, 1994 Pág. 52.

<sup>192</sup> JESCHECK Hans-Heinrich *“Tratado de Derecho Penal”*. Parte General. Cuarta edición.. op. cit. pp. 36 a 37.

#### **4.2.2.2. Orientación Garantista de la Política Criminal.**

Esta tendencia, parte de la idea que la Política Criminal es un instrumento racional del poder, para enfrentar el fenómeno de la criminalidad como lo que es, un complejo problema social, que debe ser abordado desde la perspectiva del Estado Constitucional, es decir entendida ya no como simple “*Política Penal*” de carácter punitivo, sino como instrumento real de transformación no solo institucional sino que también del tejido social, por el cual la reacción penal para que cumpla su fin debe ser utilizado como ultimo mecanismo y únicamente en aquellos casos en que las particularidades completas del conflicto hagan absolutamente necesaria la intervención punitiva, bajo ese panorama de acción, se formula una opción Político Criminal que tenga como presupuestos:

- a) El respeto absoluto por la dignidad del ser humano, el cual no puede ser mediatizado para fines estatales;
- b) La opción de criminalizar sólo aquellas conductas, en la medida que afecten o representen un peligro real para bienes jurídicos cimentados sobre la persona humana;
- c) El respeto absoluto al principio de culpabilidad, el cual debe funcionar como limite para la prevención general positiva, como para la prevención especial positiva;
- d) La vigencia estricta del principio de legalidad;
- e) la adopción de un derecho penal de mínima intervención;
- f) El desarrollo de políticas idóneas de prevención en áreas sociales, culturales, educacionales, económicas y la incorporación de alternativas de sanción de carácter administrativo o civil;
- g) La limitación del poder penal en el sentido que la producción de violencia estatal sea la mínima y que sea altamente formalizada o



institucionalizada, es decir controlable en sus aspectos primarios, secundarios y terciarios;

h) la vigencia plena del sistema de garantías constitucionales.

Un modelo apropiado de política criminal garantista, sobre la base de un derecho penal mínimo, es el que propone **FERRAJOLI** con unos presupuestos, que deben considerarse en cualquier clase de persecución delictiva como irreductibles, pues sólo de esa manera quedara legitimado desde el punto de vista interno el ejercicio del *ius puniendi*, tal moldura garantista, de acuerdo al autor citado, éste la vierte sobre un decálogo gradual, sin la cual el ejercicio del poder penal, no corresponde a un estado de Derecho, de ahí que: no pueda haber pena sin crimen, crimen sin ley estricta, ley penal si no hay necesidad de protección de bienes jurídicos, necesidad de protección si no hay lesión o peligro para los bienes jurídicos, no hay lesión sino hay conducta, no hay conducta sin culpabilidad, nadie es culpable sin juicio, no hay juicio sin acusación y sin un juez imparcial, no hay acusación si no hay pruebas que la fundamenten, y las pruebas no son legítimas sin defensa que las contradiga<sup>193</sup>.

### **4.2.3. Medidas de Prevención Secundarias**

#### **4.2.3.1. Abstención de las conductas delictivas mediante mecanismos no intimidatorios**

Actualmente, cuando las demandas de criminalización y eficientísimo penal (“mano dura”, “tolerancia cero”, “ley y orden”, etc.) constituyen el motor de las sucesivas reformas penales, es procedente analizar si estos procesos de producción normativa se muestran en primer lugar acordes al programa

---

<sup>193</sup> FERRAJOLI Luigi “*Derecho y Razón*” Teoría... op. cit. Pág. 93.

penal de la Constitución y si, a la vez, son eficaces en el combate de la criminalidad.

Antes de efectuar tal análisis, resulta conveniente pasar revista a las diversas explicaciones al fenómeno de la “*inflación penal*”. Ello puede ayudar a comprender con claridad, el porqué la utilización del Derecho penal como *prima ratio* para la solución de los conflictos sociales es una práctica constante en nuestro país.

Ante esta crisis del sistema penal y el surgimiento de un derecho penal político, la referencia al programa penal de la Constitución como una opción alternativa se vuelve ineludible a fin de encausar la actuación de los poderes estatales dentro del marco que exige el sistema democrático.

Es de recordar, que el Estado de Derecho se caracteriza entre otras cosas por garantizar el irrestricto respeto de los derechos fundamentales de la persona, por cuanto constituyen exigencias éticas y elementos esenciales del sistema de legitimidad en que se apoya, y esto es esencialmente lo que distingue esta forma política del Estado de carácter totalitario<sup>194</sup>.

Por tanto, esta concepción alternativa permite hablar de un modelo constitucional de responsabilidad penal, de igual forma de un proceso penal constitucionalmente configurado y, por último de un sistema de ejecución penitenciaria de formulación constitucional, los cuales se contraponen a los modelos reactivos y coyunturales que inspiran en la actualidad las reformas penales en El Salvador.

Es procedente en este punto –y a modo de de conclusión– hacer un balance global de lo efectuado por el máximo intérprete de la Constitución.

---

<sup>194</sup> ELIAS DÍAZ. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Edit. Taurus, Barcelona, 1981, Pág. 39. Por su parte, NINO los caracteriza como derechos morales que se poseen sólo por la razón de ser un individuo humano. Vid. *Ética y Derechos Humanos*. Edit. Astrea, Buenos Aires, 1989, Pág. 46.

Los aportes efectuados por la Sala de lo Constitucional –y por los diferentes tribunales penales en materia de inaplicabilidad de disposiciones secundarias contrarias a la Constitución (art. 185 Cn.)– nos permiten reflexionar sobre el tipo de Política Criminal vigente en nuestro país, y postular su modificación, con base en la intervención concertada y sin exclusión de todos los sectores sociales.

Si bien, como opina **LARRAURI**, la política criminal se constituye en las decisiones sobre cómo las instituciones del Estado responden al problema de la delincuencia y la estructuración y funcionamiento del sistema penal.<sup>195</sup> Ella no puede desenvolverse, más allá del marco que la fija la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Por tanto, al ser una Política Estatal que cuenta con un sustrato axiológico o valorativo, esta base no puede ser otra que el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de la persona.

A partir de ello, la formulación legislativa de la norma penal debe realizar un ensamblaje total con los principios constitucionales concéntricos a la dignidad humana, la libertad e igualdad. Lo cual equivale a dejar de lado, las coyunturas electorales y el oportunismo político como “*motores*” de incesantes reformas a los estatutos punitivos, las cuales agravan profundamente la crisis de legitimación que en la actualidad ostenta el Derecho Penal.

En consecuencia, los procesos de criminalización no se validan únicamente por adecuarse al secuencial proceso de formación de ley, sino también por observar los principios materiales consustanciales a un Estado

---

<sup>195</sup> LARRAURI. *Fundamentos de Política Criminal*. Ciencias Penales, monografías, ECJ/CNJ, San Salvador, 2001. Pág. 20.

Constitucional y Democrático, los cuales le otorgan además una validez material.

En relación con el sistema de justicia penal, la Constitución obliga a los operadores del mismo a tener en cuenta de forma obligada a los derechos fundamentales como directrices imperativas respecto a la resolución de casos concretos. Pues tal como afirma **BACIGALUPO**: “*de un sistema jurídico en el cual las leyes ordinarias eran consideradas como normas últimas, se pasó a un sistema en el cual las normas legales ordinarias deben reconocer sus límites frente a las constitucionales*”<sup>196</sup>

#### **4.2.4. Prevención Terciaria**

##### **4.2.4.1. Diferentes modelos de tratamiento para evitar la reincidencia delictiva**

###### **4.2.4.1.1. Modelos Político-Criminales.**

En este apartado se abordaran a *grosso modo*, los modelos de política criminal que se han erigido a través del devenir de las ciencias penales, sin embargo hay que puntualizar dos situaciones, la primera es que la vastedad de prototipos impide examinarlos todos, en tal sentido se expondrán las dos grandes vertientes, sobre las cuales discurre actualmente el pensamiento penal; la segunda es que el circunscribir un arquetipo determinado de política criminal a uno de los modelos que se indicaran no significa amoldarlo en toda su extensión al mismo, sino que tal tipo de política criminal se ve influenciado más o menos notoriamente por esa visión.

---

<sup>196</sup> BACIGALUPO. *Las bases institucionales de la política criminal Española en los últimos años. El principio de legalidad como tarea inconclusa*. En: A.A.V.V., “De las Penas”, Edit. Desalma, 1997, Pag. 1 y ss. Señala además, siguiendo a HESSE, que la aplicación del Derecho Penal se debe llevar a cabo en principio mediante la técnica de interpretación “conforme a la constitución”.

Dicho lo anterior, debemos indicar que los distintos modelos de política criminal son reconducibles a dos visiones del poder, la primera, nos presentará un enfoque de política criminal **AUTORITARIA** sobre esta visión que repasa modelos como el de la autoritarismo marxista, el fascismo nacionalista o integrista, el nacional socialismo etcétera<sup>197</sup>, el segundo nos presenta una panorama **LIBERAL Y GARANTISTA** sobre la forma en que se construye y se ejerce el poder penal. El barómetro para medir si el modelo de política criminal responde a una construcción autoritaria o liberal, es la constatación de en que grado se maximiza o reducen los principios de dignidad, igualdad y libertad a partir de las decisiones político-criminales, siendo conexas a esta idea, la situación de, en que intensidad los modelos de política criminal limitan el ejercicio del poder estatal.

Así, un modelo de política criminal, que reconozca la dignidad de la persona como fin y no como medio, que potencie la libertad, entendida en su más amplio sentido frente a las finalidades coercitivas del Estado, que de una manera común de predominio a la igualdad en cuanto a los sectores sociales y formas de persecución, y que reconozca límites para su actividad represiva, estará manejándose dentro de un modelo liberal, es decir compatible con un Estado constitucional.

Por el contrario un modelo erigido sobre la base de minimizar al hombre en su dignidad, de propalar la expansión del poder punitivo, reduciendo los ámbitos de libertad del ser humano, y que promueve selectivamente la persecución penal, en virtud de etiquetamientos cualquiera que estos sean; y que además pretenda cimentarse sobre poderes omnímodos que ambicionan ser irreductibles, es decir sin valladares a su expansión son modelos autoritarios<sup>198</sup>. Este mismo esquema, entre una

---

<sup>197</sup> ver DELMAS-MARTY Mireilla “*Modelos Actuales de Política Criminal*”... op. cit. ps. 32 a 36.

<sup>198</sup> BINDER Martín A. “*Política Criminal de la..*” op. cit. pp. 35 a 37.

visión autoritaria que no reconoce límites y que es calificado como sustancialista, compatible con un derecho penal máximo. Por el contrario una concepción garantista que se edifica sobre el axioma de un poder susceptible de ser limitado y controlado, esta vinculado a un derecho penal minimalista.

Así un Estado que estructura su Política Criminal, sobre un derecho penal mínimo o de reducido espectro es calificado por un Estado de Derecho entendiéndose por éste: *“un tipo de ordenamiento público y específicamente el penal, esta rígidamente limitado y vinculado a la ley en el plano sustancial (o de los contenidos penalmente relevantes) y bajo el procesal (o de las formas procesalmente vinculantes)*. Por el contrario el derecho penal máximo se dice es hijo predilecto de los Estados autoritarios, entendiendo que estos son *“aquellos ordenamientos donde los poderes públicos legibus soluti o “Totales”, es decir no disciplinados por la ley y por lo tanto carentes de límites y condiciones”*<sup>199</sup>.

En una rápida aproximación a nuestra legislación penal, podemos apreciar las opciones orientativas que informan al sistema penal y su reforma. Los nuevos códigos penales, vistos en un sentido sistemático se acercan bastante a la formulación de un derecho penal garantista o liberal Entiendo por un modelo de política criminal liberal, que construye un derecho penal de la misma naturaleza, aquel que se enmarca en una correcta construcción del control del delito sobre las bases de maximizar la libertad e igualdad como derechos fundamentales, y obviamente la limitación y control del poder penal del Estado, pero siempre y cuando esta visión se concrete en una realidad y trascienda de las declaraciones líricas, a las cuales se pretende sojuzgar el Estado de Derecho, para disimular pseudo estados liberales, que no hacen practica la tradición con la cual se formó esta

---

<sup>199</sup> FERRAJOLI Luigi “Derecho y Razón”. Teoría del Garantismo Penal. Traducción de Perfecto Andrés Ibañez y otros. Editorial Trotta. Madrid. España. 1997, pp. 103 a 104.

organización tras el movimiento ilustrado. Para un mayor panorama de esta construcción de la política criminal<sup>200</sup> que emana directamente del marco político de la Constitución, es decir en términos generales responden a una idea propia de un Estado liberal de Derecho parece pertinente la síntesis que de Estado liberal de Derecho propugna **DÍAZ**<sup>201</sup> cuando señala como presupuestos de éste que:

- I. En el Estado haya imperio de la ley;
- II. Que en el Estado sea una realidad la división de poderes;
- III. Que en el Estado este sujeto en toda su actividad administrativa al principio de legalidad;
- IV. Que el Estado garantice la eficacia de los derechos y libertades fundamentales.

El movimiento reformista o contra-reformista se aleja del modelo constitucional y se alza sobre la imagen de un modelo autoritario y absoluto que pretende ser ilimitado, sólo así se explica la expansión punitiva de amplio espectro –ya al estilo de guerra– que se impulsa al nivel de derecho penal de fondo, procesal y de ejecución.

#### ***4.2.4.2. Mecanismos de reforzamiento de tutela para la creación de nuevas instituciones para el combate del delito.***

Dentro de este del espectro de actores sociales en nuestra incipiente democracia, se puede mencionar ciertas instituciones que como propuesta a este trabajo de investigación serian las siguientes:

---

<sup>200</sup> DELMAS-MARTY Mireille “Modelos Actuales de Política Criminal”... op.cit. ps. 26 a 29.

<sup>201</sup> DÍAZ Elías “*Estado de Derecho y Sociedades Democráticas*” cuarta edición, Madrid, España, 1972, Pág. 29.

#### **4.2.4.2.1. En Cuanto A La Legislación Penal.**

a) Que la Corte Suprema de Justicia prepare y emita una política pública de la justicia penal, apegada a la realidad delictiva, a las necesidades de eficacia del sistema, al uso más racional y eficiente de los recursos materiales, económicos y humanos. A partir de esta política se puede revisar la legislación procesal penal aprobada para reducir el número de audiencias, decidir el número de jueces que participan en el procedimiento común e, incrementar la efectividad y eficiencia en la lucha contra la criminalidad.

b) Que la Asamblea Legislativa, defina las atribuciones legales específicas a la Fiscalía y la Policía en la investigación del delito y, a los jueces sólo la facultad de juzgar, tal y como lo ordena nuestra Constitución.

c) Que la Corte Suprema de Justicia haga público el plan de implementación de la reforma procesal, con las necesidades reales de presupuesto. En este plan se debe incluir el mapa judicial, el mapa de distribución de los Juzgados, con el personal y la capacidad técnica de administrar la carga de trabajo.

d) Que en esta implementación de la nueva legislación se aproveche la oportunidad para fortalecer las unidades especializadas de la FGR y PNC que investigan los homicidios, las extorsiones y el crimen organizado.

e) En el plan de implementación debe permitir el fortalecimiento técnico, el equipamiento y entrenamiento de personal en los laboratorios técnico científico de la Policía y del Instituto de Medicina Legal, bajo la coordinación y dirección funcional de la Fiscalía General de la República, sin perjuicio de ir previendo la creación de un Instituto de Ciencias Forenses.

f) Es preciso tener presente que los problemas actuales de la investigación científica del delito no sólo son la falta de modernización, la falta de equipamiento, la falta de idoneidad del personal o funcionarios, sino



también la falta de coordinación y el desperdicio de los escasos recursos técnicos.

g) Asimismo, la Corte Suprema de Justicia debe trabajar en la coordinación interinstitucional, a través de la emisión de manuales de actuación que estandaricen las actividades de los funcionarios en los tribunales, incluso emitir formularios o establecer indicadores de calidad del servicio.

h) Se requiere que el Estado, a través de sus instituciones competentes tome el control de las actividades delictivas que se producen, se originan o se ordenan desde los centros penales (adultos) y desde los centros de internamiento de menores.

i) A su vez, es de resaltar que se debe emitir una política criminal integral con enfoque de economía del crimen, que genere expectativa de castigo para el que viole la ley; ya que la criminalidad y la inseguridad minan el Estado de Derecho y son un obstáculo para el desarrollo económico y social del país.

j) La protección de testigos y víctimas. Las medidas de este grupo se encuentran encarriladas en la promulgación de una normativa que regule el tema. Existe un sentimiento de impunidad en nuestro país, por percibirse que los jueces no condenan los culpables y que existe recelo de la población para participar en un procedimiento judicial por temor a las represalias. Una ley de este tipo debe ir acompañada de los recursos necesarios.

k) Uso adecuado de la prueba indiciaria. No se puede hablar de administración de justicia, ni mucho menos de estado de derecho con jueces que aún con pruebas contundentes dejan en libertad a los procesados. Se debe hacer un uso adecuado de la prueba indiciaria, su valoración es determinante para condenar a peligrosos criminales y a los involucrados en delitos vinculados con el crimen organizado.

#### **4.2.4.2.2. En Cuanto A Políticas De Prevención Social**

I. **EL ORDENAMIENTO, ASEO URBANO Y RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.** No se puede garantizar seguridad a la ciudadanía en lugares que son proclives para la delincuencia, debido a que en espacios de este tipo es fácil esconderse, huir y hacer negocios ilícitos.

II. **LA REGULACIÓN DE VENTA DE ALCOHOL.** Éste es un factor de riesgo tanto para la delincuencia como para la violencia intrafamiliar y los accidentes de tránsito. Debe cumplirse la regulación que existe al respecto, restringiendo efectivamente las horas, edades y lugares para el consumo de alcohol. Además, valdría la pena evaluar si la normativa vigente es suficiente para determinar si debe volverse más rigurosa.

III. **LA EVALUACIÓN DEL ÓRGANO JUDICIAL,** existe una alta percepción de que continúan problemas muy graves en El Salvador, tales como la falta de confianza de los ciudadanos en el sector judicial, problemas de acceso a la justicia, falta de independencia del Órgano Judicial, lentitud en los procedimientos y carencia de recursos económicos y humanos, lo que redundaría en una deficiente administración de justicia.

IV. **COMISIONES DE POLÍTICA CRIMINAL:** Luego del estudio de diferentes Organismos tanto Nacionales como Internacionales, podemos concluir que los grupos o sujetos activos de los delitos principalmente del delito de extorsión penetran las Instituciones por medio de la información, es decir, la información es vital para los grupos delincuenciales.

V. Siendo así las cosas la mejor manera de tener un acercamiento a las comunidades y no importar modelos de Política Criminal, es tener contacto con las comunidades por tanto se propone la creación de organismos mixtos compuestos por delegados municipales y del gobierno central, donde el objetivo principal sea la recolección de datos, muestras y realidad del municipio, en ese orden de ideas deberá dicha comisión

municipal estar compuesto por un grupo de psicólogos, un grupo de sociólogos, un grupo de juristas y finalmente agentes policiales y fiscalía, con el objetivo únicamente de obtener la información de la comunidad de la operatividad de los grupos delincuenciales y de esta manera dar propuestas a la solución de los conflictos criminales, dado que cada comunidad tiene sus propias realidades se obtendrán mediante la información obtenida verdaderamente información relevante de la operatividad de los delincuentes.

VI. Los datos obtenidos por las comisiones criminológicas nacionales deberán ser enviados a la comisión criminológica Departamental, estos a su vez se alimentan de la información y extienden el panorama de acción hacia los sectores más grandes es decir los departamentos, para visualizar propuestas regionales y así garantizar la transparencia de los datos.

VII. Finalmente la recolección de datos de las comisiones criminológicas regionales pasa al estudio de la Comisión Criminológica Nacional: compuesta por una comisión Ad Hoc de la Asamblea Legislativa, Ministerio de Justicia y Seguridad, Consejo Nacional de Seguridad, Ministerio de Defensa, el organismo de Inteligencia del Estado y por su puesto la Representación Civil por medio de Organismos Internacionales de Cooperación (Estos Financian las propuestas finales de la comisión) y Organismos Nacionales (FUSADES, FESPAD, etc.).

VIII. Del fruto de investigaciones se tiene un estudio jurídico-científico de la realidad, lo cual sin importar modelos de otros países, se puede profundizar en las soluciones y así mismo proponer políticas fiscales, reformas penales, políticas de educación y salud, para la población.

IX. **AGENTE ENCUBIERTO:** Reforma al Código Procesal Penal, y Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, en donde se le da énfasis a la figura del Agente encubierto por ende hay una profundización en la investigación mediante el combate efectivo a la criminalidad (Parte del

componente de Política Criminal Represiva) dado que el Agente Encubierto, llega hasta los autores mediatos de los organismos criminales, hace de sus convivencia con estos grupos un modos vivendus por tanto, la fuente de información es más acertada, se dota de equipo tecnológico y recursos económicos al investigados, donde luego su declaración pueda servir en juicio así mismo podrá señalar los responsables con lo cual se desarticula la persona intelectual que dirige a la organización.

X. **DEPORTE:** Un eje central que se señalo al inicio de esta investigación es el deporte como eje fundamental de políticas públicas en donde la participación del estado en la prevención del delito es viable en el sentido que los menores de edad, no pasan desocupados se inculcan valores de convivencia, y se adhieren valores éticos y morales, por medio del mismo, así también se crean oportunidades de empleo por medio de los meritos obtenidos.

XI. **LEY DE HABEAS DATA:** Importante es señalar la importancia de una Ley de Datos donde las personas sepan que su información es confidencial y por ende solo mediante Instituciones estatales se pueda tener acceso a los mismos, ya que luego de la investigación se nota que la mayoría de victimas que son extorsionadas se debe a que los hechores conocen sus ingresos, su forma de vida, sus bienes, etc. (Regulación más drástica y confidencial para los Organismos que manejan datos, verbigracia ver el caso de DICOM, REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES, INSTUTUCIONES FINANCIERAS, etc).

## **-CAPITULO V-**

### **5.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **5.1.1. Conclusiones**

Se puede concluir al final de este trabajo de investigación lo siguiente:

1) En Primer lugar debemos destacar que el problema de la criminalidad es un problema complejo, y tiene sus causas en factores sociales, económicos y el entorno familiar, en ese sentido un trabajo integral por recuperar los espacios públicos dentro del área metropolitana de San Salvador, ayudaría al acercamiento a las comunidades, y a una mayor relación de información entre éstas y el municipio, ello con la finalidad de asegurar esos espacios públicos acechados por la criminalidad y tener información de las zonas de alto riesgo criminal.

2) En la Política Criminal actual no se ha definido claramente la posición preventiva o represiva para el combate de la criminalidad dentro de la sociedad salvadoreña, ya que no se ha partido de un conocimiento integral de los diferentes aspectos que engloban el proceso de criminalización, esto no solamente es legislación (penal, procesal penal, penitenciaria, de armas, etc.) sino también las instancias en que actúan los operadores del sistema penal que incluye a la policía, los jueces, los fiscales, los abogados, etc., el proceso penal, el sistema penitenciario y sus operadores (trabajadores sociales, psicológicos, siquiátras, médicos, educadores, etc.)

3) Es necesario que la competencia del Ministerio de Gobernación alcance un mayor nivel de coordinación interinstitucional con otros sectores involucrados, como lo son: el Ministerio de Educación y Salud Pública y

Asistencia Social, para el desarrollo de una prevención social, el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, las instituciones del Sistema de Justicia Penal que comprenden el Órgano Judicial, la Fiscalía General de La República, Procuraduría General de la República y Consejo Nacional de la Judicatura.

4) Para lograr una Política Criminal eficiente con el objetivo de combatir el delito de extorsión, ésta necesita apoyarse en modelos internacionales para aprovechar la experiencia de esos países que han logrado coordinar instituciones con los agentes del sistema penal y la sociedad civil, pero al mismo tiempo aplicar una Política Criminal acorde a la realidad Salvadoreña disminuyendo el temor al delito para mejorar la calidad de vida y el desarrollo del país.

5) Se requiere una política de seguridad ciudadana integral enmarcada en el respeto al Estado de derecho, para enfrentar efectivamente a la delincuencia organizada, ya que como se observo en el presente trabajo de investigación hay ciertos sectores de la sociedad que son considerados sujetos activos del delito, por lo que debe encaminarse hacia esos grupos la mayor parte de los esfuerzos gubernamentales.

6) Las reformas legales no son la solución única al problema; sin embargo, debe revisarse el marco legal para facilitar la labor de las instituciones encargadas de combatir la delincuencia, alcanzar la justicia y contrarrestar la impunidad.

7) Es importante reiterar la importancia de la coordinación institucional entre Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la Republica y Órgano Judicial para la implementación efectiva de toda propuesta de combate a las organizaciones ilícitas en el ámbito nacional y regional.

### 5.1.2. Recomendaciones

Antes de realizar las recomendaciones, es de hacer notar que estas se harán de manera puntual para aquellos sectores encargados de la prevención y persecución del delito, pero antes de individualizar tales recomendaciones es necesario abordarlas de manera general ya que la política criminal se define como el poder estatal de definir los procesos criminales dentro de la sociedad, es por ello que es necesario primero conocer cuál será el tipo Política Criminal aplicable a la realidad social del país, para luego enfocarse en la forma de dirigir y organizar el sistema para poder establecer una adecuada Política Criminal aplicable para la prevención del delito, siendo esto lo que se abordara en las recomendaciones específicas posteriores a las que se detallaran a continuación.

Por tanto a manera de recomendación general se puede decir que:

- I. La política criminal debe partir de un conocimiento integral de los diferentes factores que conforman el proceso de criminalización, esto es no solamente los cuerpos normativos, sino que también las instituciones involucradas en la aplicación y la ejecución de la justicia conforme a los preceptos constitucionales garantistas.
- II. El problema de la criminalidad no debe verse de manera aislada, ya que la política criminal ha demostrado que para un efectivo tratamiento del mismo, no se puede llevar a cabo mediante esfuerzos independientes o separados, sino que todas las instituciones encargadas de ello deben formar una unidad, de tal modo que el hecho de tener un cuerpo normativo efectivo que se considere efectivo no es la solución, sino que lo necesario es tener un conjunto de leyes en diferentes rubros el

cual involucre a muchas entes estatales las cuales se encargaran de la prevención del mismo.

- III. Se necesita de una política criminal con una visión democrática, la cual dentro de las bases de la libertad, debe incluir la participación ciudadana, ya que de lo contrario al haber un desconocimiento por parte de las personas a las cuales se les aplicará los convertirá en meros instrumentos o sujetos a tutela y no en como sujetos activos de la misma lo cual ayudaría al desarrollo eficaz que se persigue.
- IV. Se debe procurar, sumar esfuerzos en la prevención social de la delincuencia con la colaboración de instituciones que no participen directamente en la política criminal, con el objetivo de elaborar estudios en las personas que han sido víctimas, para poder hacer un conteo de los delitos no denunciados y lograr obtener las razones de la omisión de la denuncia de los mismos, ya que el conocer estas razones ayudaran a promover ciertas acciones que generen mayor confianza en la población en la efectividad del Sistema Penal.

Dentro de este del espectro de actores sociales en nuestra incipiente democracia, podemos mencionar ciertas instituciones que como propuesta a este trabajo de investigación serian las siguientes:

#### **5.1.2.1. En Cuanto A La Legislación Penal.**

- i. Que el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia Social por medio del Consejo Nacional de Seguridad Pública prepare y emita una política pública de la justicia penal, apegada a la realidad delictiva, a las necesidades de eficacia del sistema, al uso más racional y eficiente de los recursos materiales,



económicos y humanos. A partir de esta política se puede revisar la legislación procesal penal aprobada para reducir el número de audiencias, decidir el número de jueces que participan en el procedimiento común e incrementar la efectividad y eficiencia en la lucha contra la criminalidad.

- ii. Que la Asamblea Legislativa, defina las atribuciones legales específicas a la Fiscalía y la Policía en la investigación del delito y a los jueces sólo la facultad de juzgar, tal y como lo ordena nuestra Constitución.
- iii. Que la Asamblea Legislativa en coordinación con el Órgano Judicial hagan público un plan de implementación de la reforma procesal, con las necesidades reales de presupuesto. En este plan se debe incluir el mapa judicial, el mapa de distribución de las oficinas de la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y de la Policía Nacional Civil, con el personal y la capacidad técnica de administrar la carga de trabajo.
- iv. Que en esta implementación de la nueva legislación se aproveche la oportunidad para fortalecer las unidades especializadas de la FGR y PNC que investigan los homicidios, las extorsiones y el crimen organizado.
- v. El Órgano Judicial debe permitir el fortalecimiento técnico, el equipamiento y entrenamiento de personal en los laboratorios técnico científico de la Policía y del Instituto de Medicina Legal, bajo la coordinación y dirección funcional de la Fiscalía General de la República, sin perjuicio de ir previendo la creación de un Instituto de Ciencias Forenses.
- vi. Es preciso tener presente que los problemas actuales de la investigación científica del delito no sólo son la falta de

- modernización, la falta de equipamiento, la falta de idoneidad del personal o funcionarios, sino también la falta de coordinación y el desperdicio de los escasos recursos técnicos.
- vii. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia debe trabajar en la coordinación interinstitucional, a través de la emisión de manuales de actuación que estandaricen las actividades de los funcionarios en los tribunales, incluso emitir formularios o establecer indicadores de calidad del servicio.
  - viii. Se requiere que el Estado, a través de sus instituciones competentes tome el control de las actividades delictivas que se producen, se originan o se ordenan desde los centros penales (adultos) y desde los centros de internamiento de menores.
  - ix. La protección de testigos y víctimas. Las medidas de este grupo se encuentran encarriladas en la promulgación de una normativa que regule el tema. Existe un sentimiento de impunidad en nuestro país, por percibirse que los jueces no condenan los culpables y que existe recelo de la población para participar en un procedimiento judicial por temor a las represalias. Una ley de este tipo debe ir acompañada de los recursos necesarios.

#### **5.1.2.2. En Cuanto A Políticas De Prevención Social**

- i. El ordenamiento, aseo urbano y recuperación del espacio público. No se puede garantizar seguridad a la ciudadanía en lugares que son proclives para la delincuencia, debido a que en espacios de este tipo es fácil esconderse, huir y hacer negocios ilícitos.
- ii. La regulación de venta de alcohol. Éste es un factor de riesgo tanto para la delincuencia como para la violencia intrafamiliar y

los accidentes de tránsito. Debe cumplirse la regulación que existe al respecto, restringiendo efectivamente las horas, edades y lugares para el consumo de alcohol. Además, valdría la pena evaluar si la normativa vigente es suficiente para determinar si debe volverse más rigurosa.

- iii. La evaluación del Órgano Judicial, existe una alta percepción de que continúan problemas muy graves en El Salvador, tales como la falta de confianza de los ciudadanos en el sector judicial, problemas de acceso a la justicia, falta de independencia del Órgano Judicial, lentitud en los procedimientos y carencia de recursos económicos y humanos, lo que redundaría en una deficiente administración de justicia.
- iv. Comisiones de Política Criminal: Luego del estudio de diferentes Organismos tanto Nacionales como Internacionales, podemos concluir que los grupos o sujetos activos de los delitos principalmente del delito de extorsión penetran las Instituciones por medio de la información, es decir, la información es vital para los grupos delincuenciales.
- v. Siendo así las cosas la mejor manera de tener un acercamiento a las comunidades y no importar modelos de Política Criminal, es tener contacto con las comunidades por tanto se propone la creación de organismos mixtos compuestos por delegados municipales y del gobierno central, donde el objetivo principal sea la recolección de datos, muestras y realidad del municipio, en ese orden de ideas deberá dicha comisión municipal estar compuesta por un grupo de psicólogos, un grupo de sociólogos, un grupo de juristas y finalmente agentes policiales y fiscalía, con el objetivo únicamente de obtener la información de la comunidad de la operatividad de los grupos delincuenciales y

de esta manera dar propuestas a la solución de los conflictos criminales, dado que cada comunidad tiene sus propias realidades se obtendrán mediante la información obtenida verdaderamente información relevante de la operatividad de los delincuentes.

- vi. Los datos obtenidos por las comisiones criminológicas nacionales deberán ser enviados a la comisión criminológica Departamental, estos a su vez se alimentan de la información y extienden el panorama de acción hacia los sectores más grandes es decir los departamentos, para visualizar propuestas regionales y así garantizar la transparencia de los datos.
- vii. Finalmente la recolección de datos de las comisiones criminológicas regionales pasa al estudio de la Comisión Criminológica Nacional: compuesta por una comisión Ad Hoc de la Asamblea Legislativa, Ministerio de Justicia y Seguridad, Consejo Nacional de Seguridad, Ministerio de Defensa, el organismo de Inteligencia del Estado y por su puesto la Representación Civil por medio de Organismos Internacionales de Cooperación (Estos Financian las propuestas finales de la comisión) y Organismos Nacionales (FUSADES, FESPAD, etc.).
- viii. Del fruto de investigaciones se tienen un estudio jurídico - científico de la realidad y en realidad sin importar modelos de otros países se puede profundizar en las soluciones y así mismo proponer políticas fiscales, reformas penales, políticas de educación y salud, para la población.
- ix. Agente Encubierto: Reforma al Código Procesal Penal, y Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, en donde se le da énfasis a la figura del Agente encubierto por ende hay una

profundización en la investigación mediante el combate efectivo a la criminalidad (Parte del componente de Política Criminal Represiva) dado que el Agente Encubierto, llega hasta los autores mediatos de los organismos criminales, hace de sus convivencia con estos grupos un modos vivendus por tanto, la fuente de información es más acertada, se dota de equipo tecnológico y recursos económicos al investigados, donde luego su declaración pueda servir en juicio así mismo podrá señalar los responsables con lo cual se desarticula la persona intelectual que dirige a la organización.

- x. Deporte: Un eje central que se señalo al inicio de esta investigación es el deporte como eje fundamental de políticas públicas en donde la participación del estado en la prevención del delito es viable en el sentido que los menores de edad, no pasan desocupados se inculcan valores de convivencia, y se adhieren valores éticos y morales, por medio del mismo, así también se crean oportunidades de empleo por medio de los meritos obtenidos.
- xi. Ley de Habeas Data: Importante es señalar la importancia de una Ley de Datos donde las personas sepan que su información es confidencial y por ende solo mediante Instituciones estatales se pueda tener acceso a los mismos, ya que luego de la investigación se nota que la mayoría de víctimas que son extorsionadas se debe a que los hechores conocen sus ingresos, su forma de vida, sus bienes, etc. (Regulación más drástica y confidencial para los Organismos que manejan datos, verbigracia ver el caso de DICOM, REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES, INSTUTUCIONES FINANCIERAS, etc).

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS:

ARROYO GUTIÉRREZ JOSÉ MANUEL “*Juez y Democracia en el Siglo XXI*” en La Voz del Consejo. N° 4. Período julio-agosto-septiembre 2001. Edición Especial. Consejo Nacional de la Judicatura. San Salvador. El Salvador. 2001.

AYRES, ROBERT. *Crime and Violence as Development issues in Latin American and Caribbean*. Washington, D.C.: The World Bank. (1998)

BACIGALUPO, ENRIQUE. *Derecho Penal Parte General*. Editorial Hammulabi; Buenos Aires, Argentina

BACIGALUPO, ENRIQUE. *Las bases institucionales de la política criminal Española en los últimos años. El principio de legalidad como tarea inconclusa*. En: A.A.V.V., “De las Penas”, Edit. Desalma, 1997.

BARTA, ALESSANDRO., “*Política Criminal entre la política de seguridad y la política social*” en Delito y Seguridad de los Habitantes. Coordinador Elías Carranza. Siglo Veintiuno editores. Madrid. España. 1997.

BETHELL, LESLIE. *Historia de América Latina. I. La América precolombina y la conquista*. Cambridge University Press, Barcelona, (1990).

BUSTOS RAMÍREZ, JUAN; HORMAZÁBAL MALARÉE, HERNÁN. *Lecciones de derecho penal*. Volumen I. Editorial Trotta. 1997.

CALL, CHARLES T. (1999). “*Crime and Peace: Why successful Peace Processes Produce The World’s Most Violent Countries*”. Paper presented at the Annual Conference of the Internacional Studies Association (ISA). Washington, D.C. February 1999.

CARMACK, M. ROBERT. *The legacy of Mesoamérica: history and culture of a Native American civilization*. Prentice Hall. Nueva Jersey. 1996

CARRANZA, ELÍAS “*La interrelación de la Ciencia Penal con la Política Criminal*” en *La Ciencia Penal y la Política Criminal en el Umbral del Siglo XXI*. Coloquio Internacional. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México D.F. 1996.

CARRANZA, ELÍAS; Y MAXERA, RITA. *El control social sobre niños, niñas y adolescentes en América Latina, en la niñez y la adolescencia en conflicto con la ley penal*. ed. Hombres de Maíz, San Salvador, 1995.

COLOMBRES, ADOLFO. *Colonización Cultural De América Latina*. Ediciones del Sol, Buenos Aires 1987.

COMISIÓN NACIONAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA PAZ SOCIAL. Seguridad y Paz, un reto de país: *recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*, PNUD, San Salvador 2007.

CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA DE EL SALVADOR (varios Autores), Código Procesal Penal Comentado, Imprenta Nacional.

CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA DE EL SALVADOR; Comentarios al Código Penal, imprenta Nacional.

CREUS, CARLOS. *Derecho Penal. Parte Especial*. Tomo I, 6° Ed. Editorial Astrea, Argentina 1998.

CREUS. *Delitos contra la propiedad en la reforma de la ley 17.567*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1968.

CRUZ, JOSÉ MIGUEL Y GONZÁLEZ, LUIS ARMANDO (1997). ***Magnitud de la violencia en El Salvador***. Estudios Centroamericanos 588.

CRUZ, JOSÉ MIGUEL. (2000<sup>a</sup>). ***¿Elecciones para qué? El impacto de la cultura política salvadoreña en el ciclo electoral 1999-2000***. San Salvador: FLACSO.

DE ACOSTA, JOSEPH. ***Historia natural y moral de las Indias***. 2<sup>a</sup> edición de Edmundo O’Gorman, FCE, México, 1985.

DÍAZ ELÍAS “***Estado de Derecho y Sociedades Democráticas***” cuarta edición, Madrid, España, 1972.

DONNA, EDGARDO ALBERTO. ***Derecho Penal Parte Especial***. Tomo II-B, Editorial Rubinzal-Culzoni, Argentina, 2004.

ELIAS DÍAZ. ***Estado de Derecho y Sociedad Democrática***. Edit. Taurus, Barcelona, 1981.

ESTUDIO PRESENTADO POR EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) en 2005, en base a cifras de 2003.

FERNANDO CARRIÓN M. Y OTROS. ***Ciudad y Violencia en América Latina***. PNUD. Centro de Información de las Naciones Unidas, El Salvador, Centro América.

FERRAJOLI LUIGI “Derecho y Razón”. Teoría del Garantismo Penal. Traducción de Perfecto Andrés Ibañez y otros. Editorial Trotta. Madrid. España. 1997.

FOSTER, G., Cultura y Conquista. ***La herencia española en América***. México, 1962.

FUSADES. ***El proyecto de Código Procesal Penal: ¿Se necesitan una nueva legislación procesal penal?*** (Parte I), Boletín 85, enero 2008



FUSADES. *Las Instituciones Democráticas en El Salvador, Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento*, Boletín 54, edición especial, junio 2005.

GÓMEZ COLOMER, JUAN-LUIS (1997, septiembre). *La instrucción del proceso penal por el ministerio fiscal: aspectos estructurales a la luz del derecho comparado*. Revista Peruana de Derecho Procesal I.

GONZALO, QUINTEROS OLIVARES. *Comentarios al Derecho Penal Parte Especial*. Editorial Thomson Arizandi.

GOSSEL, KARL HEINZ. *Strafrecht. Besonderer Teil*, Band 1 y 2, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1996

IRUELA JIMÉNEZ, D; *la Victimología*; Consejo General del Poder Judicial, Madrid. 1993.

JESCHECK HANS-HEINRICH “*Tratado de Derecho Penal*”. Parte General. Cuarta edición.

KAISER GÜNTHER “*Criminología*”. Una Introducción a sus fundamentos científicos. Traducción de la segunda edición alemana por José Belloch Zimmermann, Espasa-Calpe, segunda edición, Madrid, España, 1983.

KOWARICK, LUCIO: *Ciudad y ciudadanía. Metrópolis del subdesarrollo industrializado*. EN NUEVA SOCIEDAD #114, julio-agosto de 1991, Caracas.

KOWARIK, L. Ciudad y ciudadanía. *Metrópolis del subdesarrollo industrializado*. Nueva Sociedad. N° 114, julio-agosto de 1991, Caracas.

LARRAURI. *Fundamentos de Política Criminal*. Ciencias Penales, monografías, ECJ/CNJ, San Salvador, 2001.

LEVENSON, DEVORAH. ***Por si mismos. Un estudio preliminar de las "maras" en ciudad de Guatemala.*** Edit. Avancso, Guatemala, (1998).

LIPSET, SEYMOUR M. (1994). ***"The social Requisites of Democracy Revisited"***. American Sociological Review.

MARTÍNEZ SANCHEZ, MAURICIO: ***"¿Que pasa en la Criminología Moderna?"***. Editorial Temis, Bogotá, Colombia 1990.

MAURACH REINHART, ZIPF HEINZ ***"Derecho Penal"***. Parte General 1, Teoría general del derecho penal y estructura del hecho punible. Traducción de la 7° edición alemana, por Jorge Bofill Genzch y Enrique Aimone Gibson. Editorial Astrea. Buenos Aires. Argentina, 1994.

MERA FIGUEROA, JORGE. ***Capacitación de Derecho Penal y Política Criminal.*** Noviembre de 1995, San Salvador, El Salvador.

MINISTERIO DE JUSTICIA, DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA CRIMINAL. ***Revista de Política criminal # 1***, Octubre –Diciembre, Año I, Volumen I.

MINISTERIO DE JUSTICIA, REVISTA DE POLÍTICA CRIMINAL, Dirección General de Política Criminal, Volumen II, año 1998.

MINISTERIO DE JUSTICIA. ***Revista de Política Criminal.*** Dirección General de Política Criminal, Volumen I, año 1997, edición de Julio y Diciembre.

MINISTERIO DE JUSTICIA. ***Revista de Política Criminal.*** Dirección General de Política Criminal, República de El Salvador, año 1997.

MIR PUIG SANTIAGO. ***Introducción a las bases del derecho penal.*** 2ª Ed. Edit. Euros, Buenos Aires, Argentina, 2003.

MONTEALEGRE LYNETT, EDUARDO. **ROXIN CLAUS Y GUNTHER JACOBS. Derecho Penal y Sociedad.** Editorial Universidad del Externado de Colombia. Año 2007.

MONTENDER FERRER, F. **Victimología.** Proyecciones Asistenciales Practicas, en cuadernos de Derecho Judicial, La Victimología, Consejo General del Poder Judicial, Madrid. 1993.

MORENO HERNÁNDEZ MOISÉS “**Dogmática Penal y Política Criminal**” en La Ciencia Penal y la Política Criminal en el Umbral del Siglo XXI. Coloquio Internacional. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México D.F. 1996.

MORENO, RODOLFO. **El Código Penal y sus antecedentes.** H. A. Tommasi Editor, Buenos Aires, Tomos. II a VII.

MOYA PONS, F., Después de Colón. **Trabajo, sociedad y política en la economía del oro.** Madrid, 1986, Alianza.

NORMA BAUTISTA DE CASTILLO, Y OTROS. **Proceso Penal Acusatorio en la República Dominicana.** Escuela Nacional de la Judicatura, 1ª. Edición, 2001: Santo Domingo, República Dominicana.

NUNEZ, Ricardo C. **Manual de Derecho Penal. Parte especial.** Lerner, Córdoba-Buenos Aires, 1972; 2ª ed. act. por Victor F. Reinaldi, Marcos Lerner, Córdoba, 1999.

PABLO GONZALES, JUAN REYES. **Factores Políticos y Legislativo que condicionan la Eficacia de la Política Criminal Salvadoreña.** Tesis, Universidad de El Salvador, Ref. g 643 f, 1997.

PALAZZO, FRANCESCO. “**Estado constitucional de derecho y Derecho penal** (Consideraciones comparadas a propósito de la reforma

constitucional argentina de 1994), traducción de Virginia Sánchez, en: Revista Penal, N° 2, pág. 49, Praxis, Barcelona, 1998.

PNUD. **Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2007-2008.** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Documentación, El Salvador.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Aportes para la convivencia y seguridad ciudadana.** PNUD. 1° Ed. Talleres Gráficos, UCA, San Salvador, 2004.

PRZEWORSKI, ADAM; ÁLVAREZ, MICHAEL; CEHEIBUB, JOSÉ ANTONIO; Y LIMONGI, FERNANDO. (1996). **“what makes democracies endure?”** Journal of Democracy 7.

REVISTA ARQUEOLOGÍA MEXICANA. **Atlas del México Prehispánico.** Núm. especial 3. Editorial Raíces. México. 2000.

ROXIN CLAUS **“Culpabilidad y Prevención en el Derecho Penal”.** Traducción de Francisco Muñoz Conde. Reus. Madrid. España. 1981.

SANDOVAL HUERTA, EMIRO. **Sistema penal y criminología crítica.** Temis, Bogotá, 1989.

SOLER, SEBASTIÁN. **Derecho Penal argentino.** Editorial Tea, Buenos Aires, tomo. I a V.

TORRES RAMÍREZ, B. **La Marina en el gobierno y la administración de Indias.** Madrid, 1992.

TORRES-RIVAS, EDELBERTO.(2001b). **Foundations: Centralamerica.** En: Manuel Antonio Garretón y Edward Newman, (eds). **Democracy in Latin America. (Re) Constructing Political Society.** New York: United Nations University Press.

VALDIVIESO, PATRICIO (2002). ***Reforma Procesal Penal en Chile y otras iniciativas relacionadas: aporte a discusión sobre fortalecimiento del poder judicial en México, transparentar su actuación y adecuarlo a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.*** recuperado por google.

WALLER, IRVIN. ***Menos represión más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia.*** Editorial Instituto nacional de ciencias penales, 1° ed. Mexico, 2008.

ZAFFARONI EUGENIO RAÚL. ***Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina.*** De Palma. Buenos Aires. Argentina. 1984.

#### **LEGISLACIÓN:**

CÓDIGO PENAL DE EL SALVADOR. Decreto Legislativo Número 1030, Publicado en el Diario Oficial el día 10 de Junio de 1997.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR. Decreto Legislativo Número 38, Publicado en el Diario Oficial el día 16 de Diciembre de 1983.