

**UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**



**BASES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA  
CRIMINAL EN EL SALVADOR**

**MONOGRAFÍA**

**Presentada por:**

**VILMA ELENA MENDOZA QUIROZ**

**Trabajo de Graduación para optar al Grado Académico de:**

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**Julio de 2001**

**SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA**

**UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**RECTOR**

**ING. MARIO ANTONIO RUIZ RAMÍREZ**

**SECRETARIA GENERAL**

**LICDA. TERESA DE JESÚS GONZÁLEZ DE MENDOZA**

**DECANA DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS  
SOCIALES**

**LICDA. ROSARIO MELGAR DE VARELA**

**DIRECTORA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**DRA. HILDA OTILIA NAVAS DE RODRÍGUEZ**

**ASESOR**

**LIC. ALIRIO CAMPOS VENTURA**

## ÍNDICE

	Página
Introducción .....	3
Planteamiento de Objetivos	
Objetivos Generales.....	8
Objetivos específicos.....	9
Capítulo I: BASES DOCTRINARIA Y CIENTÍFICA DE LA POLÍTICA CRIMINAL.....	10
.	
1.- Antecedentes Históricos.....	10
2.- Conceptos.....	11
3.- Las Ciencias Penales y las Ciencias Auxiliares.....	14
4.- Importancia de la Criminología.....	15
Capítulo II: IDEAS ACERCA DE LA POLÍTICA CRIMINAL EN EL SALVADOR.....	20
5.- Reseña Histórica.....	20
6.- Manifestaciones Políticas.....	22
7.- Opiniones Acerca del Fenómeno Delincuencial.....	23
8.- Necesidades Concretas para la Solución del Problema Delincuencial.....	24
9.- Algunas Posiciones Doctrinarias.....	26
10.- Visualización de la Política Criminal.....	28

Capítulo III: ASPECTOS FUNDAMENTALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL.....34

11.- Reseña Salvadoreña.....	34
12.- Fases Recomendables para llegar a la Política Criminal.....	35
13.- Diagnóstico.....	35
14.- Supuestos a tener en cuenta para realizar un Diagnóstico...	37
15.- Formulación.....	39
16.- Posibles Tendencias a Seguir.....	40
17.- Ejecución.....	41

Capítulo IV: REALIDAD Y ESFUERZOS POR DESARROLLAR LA POLÍTICA CRIMINAL EN EL SALVADOR.....43

18.- Factores Influyentes.....	43
19.- Acerca del Plan de Nación.....	45

Capítulo V: EJECUCIÓN DE IDEAS SOBRE POLÍTICA CRIMINAL EN LA REALIDAD SALVADOREÑA.....48

20.- Aspectos Negativos y Positivos a la Política Criminal Salvadoreña.....	48
21.- Lineamientos del aparato Gubernamental Actual.....	49
22.- Ejes Centrales del Plan “Seguridad con Participación Ciudadana”.....	53
23.- Experiencias Vecinas.....	55

Capítulo VI: RESULTADOS DEL CONTACTO CON LA REALIDAD SALVADOREÑA.....	57
24.- Lo que Predomina en El Salvador.....	57
25.- Situación de la ciudad de Soyapango.....	61
Conclusiones.....	68
Recomendaciones.....	70
Bibliografía.....	76

## **INTRODUCCIÓN**

A través del recorrido conceptual y doctrinario de los términos que rodean la ***Política Criminal*** se podrá entender la misma como una realidad de poder. Tan es así, que la misma no puede concebirse sin la existencia de una actividad coherentemente coordinada entre las instituciones gubernamentales.

En otras palabras, la ***Política Criminal*** debe englobar o integrar cada una de las actividades de los diferentes órganos del Estado. Así, debemos entender que la actividad que desarrolla en Órgano Legislativo se integra o responde a la actividad realizada por el Órgano Judicial y el Órgano Ejecutivo.

Lo anterior, debido a que la complejidad del fenómeno criminal exige de parte del Estado una atención general, desde todas las áreas de éste, para poder dar así soluciones inmediatas y eficaces. De allí que sea necesario el análisis de las corrientes ideológicas, históricas, jurídicas y políticas del entorno en el que desee implementarse una política de esta naturaleza.

De igual forma, las propuestas por parte de quienes tienen iniciativa de ley no deben atender a intereses gremiales o demandas del momento que a corto o mediano plazo caen en desuso o bien, deben ser reformadas frecuentemente hasta acercarse a las exigencias ciudadanas.

En definitiva, a pesar de la oferta hecha por el actual gobierno en cuanto a reducir los índices delincuenciales, la falta de seriedad en el combate a la misma, el caminar sin rumbo o sin planeamiento previo por parte del ente policial, han llevado al país a una insostenible convivencia social, que se intenta reducir proponiendo sanciones más severas o incorporando nuevos tipos penales, lo que, como se verá en el recorrido del presente trabajo monográfico, es totalmente infecundo si no se complementa con otros criterios.

La falta de empleo, los bajos salarios, la marginalidad social, el desigual acceso a posibilidades de mejorar la calidad de vida de muchos salvadoreños, el control de la natalidad, la desnutrición, el analfabetismo, el incumplimiento de compromisos político-electorales, entre otros, son factores determinantes en este tema. Y es que, reiterando la posición de que la Política Criminal es una realidad de poder, no puede ésta ser considerada aislada de una serie de factores exógenos que influyen directamente en la conducta de los miembros de la sociedad.

En otro ámbito, en la actualidad se están implementando medidas económicas encubiertas, como la dolarización, el incremento en el costo de los servicios básicos, y la falta de políticas de control salarial, que están sobrecargando al pueblo, el cual ha demostrado un adormecimiento preocupante; incluso las bases sociales no expresan sus opiniones de la forma en que lo hacían en los 70's.

El presente estudio es un intento por facilitar al lector una concepción de los criterios a tener en cuenta para fundamentar una **Política Criminal**.

De cualquier manera, es de resaltar que a pesar de la desorientación evidenciada por el gobierno en cuanto al combate de la delincuencia, se perciben ciertas actitudes de concertación social, de voluntad política para que en nuestro país sea implementada una **Política Criminal** acorde con la realidad de los salvadoreños.

Concretamente, el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia que, aunque no es su labor o no debería serlo, está dando muestras de voluntad política en cuanto a prevención delincencial. Como se analizará, esta cartera de Estado evidencia iniciativas de actividades que podríamos considerar como Política Criminal Contemporánea.

Por último, como se dejará sentado en el recorrido del presente trabajo, la **Política Criminal** debe englobar, no únicamente estrategias policiales, sino políticas integrales de empleo, educación, vivienda, carcelaria, legislativas, entre otras, que disminuyan las aspiraciones delictivas y permitan un mejor control de la delincuencia y se prevenga el surgimiento de nuevas formas delictivas. Es desde este punto de vista que, en la época actual, a nuestro criterio debe observarse la política de Estado en lo relativo a prevención del delito.

El estudio persigue humildemente proponer las herramientas que permitan fundamentar la formulación de una **Política Criminal** en El Salvador, partiendo de las bases doctrinarias, históricas y prácticas existentes, así como de factores de importancia como las ideologías, las corrientes económicas y las concepciones legislativas de la época en que desee implementarse.

Debe señalarse, como un aspecto de importancia metodológica, que el estudio ha sido realizado partiendo de varias etapas. En primera instancia, se recolectó toda la información que obra en la biblioteca del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. Así mismo, la Internet ha sido una herramienta de gran trascendencia. Por otra parte, se contó con el Plan Operativo de la

Ex-Dirección General de Política Criminal del Ministerio de Justicia y la experiencia aportada por su ex -director.

Un segundo paso fue atender fuentes de insumos importantes, como son la Policía Nacional Civil y el Órgano Judicial.

Con todo lo anterior, se vuelve factible conjugar experiencia con la teoría y se logra, de esa manera, solidificar los planteamientos básicos para emprender un proyecto, partiendo esencialmente de la realidad.

## **PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS**

### **OBJETIVOS GENERALES**

I.- Proponer un instrumento teórico para el establecimiento de criterios en la formulación de una **Política Criminal**, a través del recorrido histórico y las variaciones que ha experimentado la **Política Criminal** como una realidad de poder. En este sentido, se pretende reflejar una postura contemporánea en cuanto al tema.

II.- Establecer, partiendo de la vertiente criminal de las Ciencias Políticas, establecer que no es dable concebir una **Política Criminal** desligada de la actividad estatal globalmente considerada.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

I.- Analizar las bases doctrinarias y los antecedentes científicos de la **Política Criminal** para lograr comprenderla como una realidad de poder.

II.- Facilitar la inmersión al estudio de la **Política Criminal Contemporánea** como punto de partida para su formulación y ejecución en nuestro país.

III.- Describir la utilidad de los esfuerzos actuales por combatir la delincuencia, a pesar que los mismos no significan la promoción de una **Política Criminal** concreta e integral.

IV.- Procurar la comprensión del proceso a seguir para la formulación de la **Política Criminal** conforme el resultado de un diagnóstico de la realidad situacional en la cual deba implementarse la política, con el afán de facilitar una herramienta valiosa para dicha implementación.

## CAPÍTULO I

### BASES DOCTRINARIA Y CIENTÍFICA DE LA POLÍTICA CRIMINAL

*Antecedentes Históricos. Conceptos. Las Ciencias Penales y  
Las Ciencias Auxiliares. Importancia de la Criminología.*

*1.- Antecedentes Históricos.-* Considérase de vital importancia, establecer parámetros teóricos acerca de la **Política Criminal**. Para lograr éxito en la anterior afirmación, es necesario conocer las relaciones existentes entre la **Política Criminal**, la Criminología y la Dogmática; disciplinas que van irremediablemente de la mano en cualquier estudio de esta naturaleza.

De manera sencilla, la expresión "**Política Criminal**" ha sido utilizada desde inicios del Siglo XVIII y, comúnmente, se entiende como la política estatal de lucha contra el crimen; la minuciosa selección de medios para combatir el delito. En consecuencia, los expertos en la materia afirman que la **Política Criminal** no es una ciencia, pero sí puede realizarse una aproximación científica a ella, a través de las distintas disciplinas que están conectadas a ella, tales como la Sociología, la Estadística o la Antropología.

2.- *Conceptos.*- Para Alberto M. Binder<sup>1</sup> la **Política Criminal** es **“un sector de las políticas que se desarrollan en una sociedad, predominantemente desde el Estado. Ella se refiere al uso que hará ese Estado del poder penal, es decir, de la fuerza o coerción estatal en su expresión más radical. La política criminal es, en síntesis, el conjunto de decisiones, instrumentos y reglas que orientan el ejercicio de la violencia estatal (coerción penal) hacia determinados objetivos.”**

Otra concepción terminológica de **Política Criminal** que es importante señalar es la que la considera como la **“política estatal de control social y solución de conflictos dirigida hacia las actuaciones humanas consideradas (no solo legalmente) más violentas y conflictivas en un país determinado en tiempos de paz.”**<sup>2</sup>

Entonces, obvia conclusión de la referencia conceptual es que el objetivo de la **Política Criminal** es la prevención del delito, principalmente porque la exigencia de toda sociedad es vivir en un ambiente de seguridad, que le

---

<sup>1</sup> Binder, Alberto M. “Política Criminal: De la Formulación a la Praxis”. Primera Edición 1997.

<sup>2</sup> Este agregado se toma del Concepto dado por la Dirección Nacional de Política Criminal, del Ministerio de Justicia, Argentina.

permita alcanzar sus metas materiales e inmateriales. De allí que, partiendo de tales definiciones doctrinarias, la noción de **Política Criminal**, se vuelve más frecuente en los discursos de campañas electorales, como una de las soluciones a los problemas sociales. Así, escuchamos a propulsores de sanciones más severas, nuevas leyes penales, entre otros, pero que lógicamente no tienen base analítica, sino únicamente explotan políticamente las primordiales necesidades y expectativas del elector, en tanto ciudadano, en ese momento. En otras palabras, se está ofreciendo legítimamente más vías de solución para una problemática social profunda.

Los salvadoreños debemos recordar que, en las Acciones Iniciales del Plan de Nación<sup>3</sup>, se acepta la falta de una estrategia de Estado de combate a la inseguridad que se vive. Esa postura le sirvió al candidato Francisco Flores de punta de lanza en su oferta de un mejor El Salvador. De allí que pueda colegirse la realidad de la posición doctrinaria expuesta con anterioridad, en cuanto a los ofrecimientos de solución a este tipo de problemas, precisamente en épocas electorales.

---

<sup>3</sup> Comisión Nacional de Desarrollo, **Acciones Iniciales del Plan de Nación**..Octubre 1999. Página 12.

Fernando Cotorá<sup>4</sup> señala que la relación entre la política general y la **Política Criminal** puede encontrarse en la idea de que la última es una política específica que articulada a otras, integra la primera; la **Política Criminal**, para este autor, es una política que se aplica a una conflictividad social en la que resultan violados derechos que tienen la protección legal más extrema. La anterior afirmación doctrinaria, no significa que la **Política Criminal** se limita exclusivamente a las conductas consideradas y definidas como delitos en la legislación y a las que se les impone una pena. La **Política Criminal** va mucho más allá de estas consideraciones. Involucra otro tipo de respuestas, que el autor denomina “extrapenales” o “extrapunitivas”, como: programas de educación, de empleo, de socialización solidaria, integración comunitaria, entre otros, que no son otra cosa que la respuesta a expectativas no cumplidas que impulsan o promueven el delito; y es que al analizar los mapas del delito podemos entender cuáles son las aspiraciones del delincuente. En El Salvador, por ejemplo, las estadísticas reflejan que aproximadamente el 65% de delitos atentan contra el patrimonio de las personas. De allí que la carencia de posesiones materiales de muchas personas los impulse a arrebatar a otros lo que poseen. Entonces, un aspecto de la **Política Criminal** debe ser la atención a los factores reales que facilitan el incremento delictivo.

Debemos entender la existencia de diversos tipos de prevención delincinencial. Concretamente, se conocen tres clases de prevención:

---

<sup>4</sup> Cotorá, Fernando “Política Criminal Contemporánea” 1997. (Editorial Temis).

**Primaria**, que está dirigida a reducir la incidencia de casos nuevos; **Secundaria**, que pretende identificar de manera temprana los casos en etapa pre-delictiva; y, **Terciaria**, encaminada al tratamiento de los casos.

3.- *Las Ciencias Penales y las Ciencias Auxiliares.*- Cuando iniciamos el estudio del Derecho Penal, de forma introductoria se nos hace referencia a las Ciencias Auxiliares de la Criminología, cuales son la Sociología Criminal, la Antropología Criminal, y la Psicología Criminal; así mismo, se nos refiere a las ciencias penales de mayor importancia<sup>5</sup>. Estas son el Derecho Penal, el Derecho Procesal Penal y el Derecho Penitenciario.

**Ciencias Penales** ⇨ **Derecho Penal**  
 ⇨ **Derecho Procesal Penal**  
 ⇨ **Derecho Penitenciario**

---

<sup>5</sup> Silva, José Enrique. Derecho Penal Salvadoreño. Segunda Edición. Tomo 1. La cita del autor se refiere a las Ciencias Causal' Explicativas ( O Criminología). Para Luis Jiménez de Asúa en su formulación de la Enciclopedia de Ciencias Penales detalla como tal Enciclopedia a LA FILOSOFÍA DE LA HISTORIA, conformada por a) la Filosofía del Derecho Penal, b) Historia del Derecho Penal, c) Legislación Penal Comparada; LAS CIENCIAS CAUSAL-EXPLICATIVAS, cuales son: a) Antropología y Biología Criminales, b) Psicología Criminal, c) Sociología Criminal y, d) Penología; CIENCIAS JURÍDICO-REPRESIVAS, que son a) Derecho Penal (o Dogmática Penal), c) Derecho Procesal Penal, d) Derecho Penitenciario y, d) Política Criminal; CIENCIAS DE LA PESQUISA: a) Criminalística y b) Policía Judicial Científica , y A LAS CIENCIAS AUXILIARES como lo son la Estadística Criminal, la Medicina Legal y la Psiquiatría Forense.

<b>Ciencias Auxiliares</b>	⇒	<b>Sociología Criminal</b>
<b>de la Criminología</b>	⇒	<b>Antropología Criminal</b>
	⇒	<b>Psicología Criminal</b>

Su conocimiento es trascendental para poder hablar con propiedad de la **Política Criminal** y de la necesidad de ésta para reducir los costos del delito, mediante la prevención directa<sup>6</sup>.

4.- *Importancia de la Criminología.*- La Ciencia que estudia la **Política Criminal** y la prevención del delito es la Criminología, la cual, para los científicos consultados, abarca y supera el estudio de las Ciencias Penales. Ello no implica, de ninguna manera que la Criminología pueda prescindir, al realizar sus análisis, de los límites impuestos a la acción estatal, por los principios garantizadores de los derechos humanos, sino que debe tenerlos en cuenta.

La Criminología es una ciencia relativamente joven. Desde la antigüedad y la Edad Media, se da una mayor importancia a la lucha contra

---

<sup>6</sup> Para los autores del Plan Operativo de la Dirección General de Política Criminal, existente durante el gobierno del Doctor Armando Calderón Sol y perteneciente al Ministerio de Justicia, existen tres clases de prevención en la lucha contra el fenómeno delictivo: **Prevención Primaria, Prevención Secundaria y Prevención Terciaria**. La primera, está dirigida a reducir la incidencia de “nuevos” casos. Está dirigida a prevenir el inicio de un trastorno. Es una intervención proactiva en vez de reactiva. Se le conoce también como **prevención comunitaria remota**. La prevención secundaria tiende a identificar precozmente, diagnosticar y tratar casos antes que se desarrolle un trastorno. Se le conoce como **prevención próxima predelictiva**. La prevención terciaria está referida a las intervenciones que tienen por objetivo el de limitar o reducir las consecuencias de un trastorno o intentar una posible recuperación.

el delito y la preocupación de los científicos por éste incrementa notoriamente. Lo anterior también supone que las sociedades modernas han ido desarrollando cada vez más circunstancias criminógenas y generando otras distintas. Es así como se comenzó a estudiar el comportamiento del delincuente, y la mayor atención se centraba en el sujeto que delinque y no en las posibles causas exteriores de su conducta.

La aparición de la Criminología se encuentra vinculada al positivismo criminológico y a la Antropología Criminal, la cual tiene sus raíces en el estudio directo del delincuente, en lo que respecta al ámbito biológico y morfológico. Para el estudioso del Derecho, ya es conocido el nombre de su propulsor, César Lombroso y su obra ***“El Hombre Delincuente”*** que data de 1876. Para recordar someramente su teoría del criminal nato, diremos que son tres los puntos básicos de la misma: ***un ser atávico, de fondo epiléptico e idéntico al loco moral.***

Lombroso, en su estudio directo del delincuente concluye que existen diversos factores anatómicos que influyen en el comportamiento. Distinguió rasgos comunes entre los internos de una prisión. Su teoría generó polémicas en cuanto a que, para muchos, es discutible que el aspecto físico pueda incidir poderosamente en la conducta humana, como afirmaba dicha teoría. Posturas contrarias a la de Lombroso, afirman que existen otros

factores exógenos al delincuente mucho más determinantes que el factor biológico.

De allí el planteamiento de la Sociología Criminal, cuyo máximo exponente fue Enrique Ferri, quien aseguró que es el factor social el que influye directamente en el comportamiento desviado de una persona. En otras palabras, para la Sociología Criminal, es en los factores ambientales o sociales que deben buscarse las causas del delito.

El Doctor José Enrique Silva, en su obra citada previamente, refiere que Freud sentó las bases del psicoanálisis, ya que en el aspecto criminal usa la fórmula tripartita del alma humana, es el Yo, el Ello y el Super Yo. Es entonces, que surge la posición doctrinaria de que en el delito tiene mucha influencia la personalidad del delincuente. Entra, entonces, la posición basada en la Psicología, a diferencia de las anteriores posturas, cuya orientación se fundamenta en la antropología y sociología, respectivamente.

Y es que no es posible entrar al presente estudio sin sentar las bases del conocimiento del delincuente, del delito y de las penas. Todo se encuentra estrechamente vinculado. Así, el estudio de uno obliga a trasladarse al otro, ya que están íntimamente relacionados.

En lo que respecta a la Criminología Moderna o Contemporánea, o llamada “Nueva Criminología”, asume el análisis del proceso de criminalización y propone una **Política Criminal Alternativa**. En tal sentido, tenemos la Criminología Tradicional, la cual tuvo sus fases específicamente identificadas de desarrollo, y la Contemporánea, que tiene sus tendencias como lo son el abolicionismo penal, el minimalismo penal, el Realismo Criminológico y el Derecho Penal Simbólico, los que son válidas tanto en su contenido como en su objeto, en vista de tener como fin último el planteamiento de una **Política Criminal**. Los anteriores son fases de evolución de la Criminología y no algo diferente a ella.

La Criminología, que por mucho tiempo ha proclamado como su objeto de estudio el delincuente, la delincuencia, el tratamiento penitenciario y la prevención del delito, es una ciencia empírica e interdisciplinaria, toma como punto de partida el concepto de delito que da el ordenamiento jurídico, es decir, del estudio de los datos de la realidad y aplica una pluralidad de métodos de otras disciplinas científicas, tales como la estadística y la lógica.

Lo antes planteado significa, por ejemplo, que no pueden promulgarse leyes penales, entendidas éstas las sustantivas, las procesales y las

penitenciarias, sin un exhaustivo estudio del fenómeno criminológico local<sup>7</sup>  
Lo anterior, quiere decir que la **Política Criminal** debe convertirse en un sector de la realidad a partir de la cual se retomen las necesidades sociales.

Algunos estudios que realiza la Criminología son denominados estudios político-criminales o preventivos y en general son llamados “**estudios criminológicos**”. Con esto se quiere dar por sentada la importancia de esta ciencia en la aplicación de una **Política Criminal**.

Es importante, entonces, concluir que la **Política Criminal** es una más de las políticas sociales. Está llamada a ser “*la última de las Políticas Sociales*”, que supone el desarrollo de otras políticas sociales previas a ella.

No obstante la anterior conclusión, es necesario recordar a la **Política Criminal** como la hemos planteado, esto es, como una Realidad de Poder.

---

<sup>7</sup> Este agregado es nuestro.

## **CAPÍTULO II**

# **IDEAS ACERCA DE LA POLÍTICA CRIMINAL EN EL SALVADOR**

*Reseña Histórica. Posturas Políticas. Opiniones acerca del Fenómeno  
Delincuencial. Necesidades Concretas para la Solución del Problema  
Delincuencial. Algunas Posiciones Doctrinarias. Visualización de la  
Política Criminal.*

5.- *Reseña Histórica.*- A inicios de la década de los 90's, nuestro país sufre una transición de carácter estructural, que acarrea diversas consecuencias en todos los aspectos del quehacer social. Nuevas políticas económicas, de desarrollo social, el vitoreado proceso de democratización, entre otros, parecen dar un tinte de solución global a los problemas medulares de la sociedad salvadoreña. Toda esta novedad pone en evidencia, a criterio nuestro, la falta de visión de los propulsores de los Acuerdos de Paz, y de quienes los implementaron, en cuanto a no prever la adopción de políticas de reinserción a la vida civil de la inmensa cantidad de ciudadanos que nacieron, crecieron y vivieron en el conflicto armado, que habiendo sufrido directamente los horrores que toda guerra civil conlleva, así como sus consecuencias (desintegración familiar, persecución, marginación, entre otros), deben dejar a un lado ese pasado y comenzar una nueva vida,

intentando vivir en una armonía social, que durante más de una década no experimentaron. Década que para muchos significó toda su vida de juventud o niñez.

En esa transición de la guerra a la paz, la delincuencia común cobra auge con un poder sin precedentes. La generación de adolescentes nacidos en tiempo de guerra, integra en gran medida las estadísticas delincuenciales o de violencia. A ello, lamentablemente debemos sumar el elevado índice de maltrato infantil que de alguna manera debe ser considerado como secuela de la violencia bélica.

Probablemente en la preocupación por dar vida al espíritu de los Acuerdos de Paz, los ideales de paz social, seguridad jurídica y económica se disipa frente a la creciente y alarmante delincuencia que, con el correr de los años, va adquiriendo nuevas formas y evidenciando mayores síntomas de agresividad en la población, ocasionados por diversas causas, entre las que pueden señalarse el nivel de frustración que conlleva el consumismo con bajo el bajo poder adquisitivo, el desempleo, la inoperatividad del sistema judicial.

En otras palabras, los salvadoreños hemos sido testigos, únicamente, del cumplimiento “formal” de los Acuerdos de Paz y no de su atención “real”, subsiguiente y necesaria, de las necesidades del proyecto de pacificación fase a fase, lo cual en definitiva está teniendo repercusiones profundas en el comportamiento social.

*6.- Manifestaciones Políticas.-* Medios de comunicación, empresa privada, asociaciones no gubernamentales exigen del gobierno salvadoreño una acción inmediata contra este fenómeno, como hemos dicho, incontenible. Sin embargo, a inicios del tercer milenio el pueblo salvadoreño y sus bases parecen haber entrado en una etapa preocupante de conformismo y frustración sobre los que están dedicados al quehacer político. A ello, debe sumarse la poca actuación estatal en cuanto al análisis de dicho fenómeno. La respuesta del gobierno ha sido la ejecución de medidas paliativas, al hacer descansar en la Policía Nacional Civil, la responsabilidad de combatir frontalmente el fenómeno<sup>8</sup>, por un lado y la adquisición pública de compromiso

---

<sup>8</sup> Las críticas siempre han apuntado a la Policía Nacional Civil la que, por mandato constitucional, es la encargada del resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural. La Constitución de la República de El Salvador, Artículo 168, Ordinal 17° relacionado con el Ordinal 3° de la misma disposición ya que, es atribución del Presidente de la República “**procurar la armonía social y conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad**”. Y el Presidente delega en la Policía Nacional Civil ciertas funciones exclusivas. No obstante, dicha institución debe contar con instrumentos orientadores para realizar con efectividad sus funciones preventiva y represiva de la delincuencia. De allí que no nos extrañe ver al Director General de la Policía Nacional Civil urgiendo reformas legales o incremento en las penas o la introducción de nuevos tipos penales que, sin lugar a dudas, en nada contribuirán a la reducción del fenómeno, ya que como hemos dicho, éstas apuntan a la represión o mera actividad de reacción policial y nada cercano al ámbito preventivo.

de “erradicar la delincuencia a corto plazo” como lo hizo el Director General de la Policía Nacional Civil, en su gestión durante la presidencia de Francisco Flores. Entre tanto, nuestro país continúa ocupando los primeros lugares a nivel latinoamericano con los índices más elevados de violencia social, y evidenciando un escalamiento desmedido del accionar del crimen organizado y de la delincuencia común.

Lo anterior, es solamente la manifestación del desconocimiento generalizado de las raíces reales de los problemas sociales, de nuestros políticos y la comunión con ideales de imposible realización sin una organización teórica y desinteresada del sistema de seguridad pública. Es decir, que no basta con asegurar que habrá soluciones a los problemas sociales, sino que deben plantearse proyectos específicos que conlleven a erradicar el problema delincencial. Tales proyectos, como hemos venido comentando, deben integrar a todo el andamiaje estatal y contar con un análisis previo en el que se planteen objetivos concretos, para lograr eliminar toda práctica de improvisación que ha caracterizado a nuestros gobiernos por décadas.

*7.- Opiniones acerca del Fenómeno Delincuencial.-* Son muchas las opiniones vertidas en torno al fenómeno delincencial: ausencia de una “política de postguerra”, desempleo, analfabetismo, corrupción, entre otras. Sin embargo, a pesar que

sí se han hecho estudios sobre las posibles causas y soluciones al mismo, desconocemos las razones por las cuales los mismos no han sido tomados en cuenta<sup>9</sup>.

*8.- Necesidades Concretas a la Solución del Problema Delincuencial.-* Debe implementarse una política integral de combate, a través del estudio sistematizado del delito, del delincuente y de la víctima, así como de los factores criminógenos inherentes a la sociedad, como los que hemos mencionado (desempleo, bajo poder adquisitivo, escasez habitacional, por ejemplo) a fin de, entre otras cosas, formular una **Política Criminal** que responda a la realidad social del país e impulsar reformas en la legislación, acordes a la dimensión social del fenómeno.

En este sentido, es menester contar con las herramientas adecuadas para prevenir y combatir la delincuencia, a partir del estudio analítico del problema. Ese objetivo se logra no únicamente con la represión y prevención policial, sino, además, con la legislación adecuada al momento, lugar y población específicos. Ello significa que debe traslaparse la actividad legislativa con el accionar policial. En otras palabras, no es la institución

---

<sup>9</sup> De allí que sostengamos la necesidad de implementar una Ley sobre Política Criminal en El Salvador, tal y como lo ha hecho Costa Rica, a través de la cual se obligue al gobierno de turno a tomar en cuenta las recomendaciones resultantes de estudios específicos que coadyuven con la solución a los problemas delincuenciales.

policial la responsable de realizar los análisis sobre la viabilidad o no de una ley. Más bien, la Policía debe inexcusablemente optimizar y usar adecuadamente la información de la actividad delincencial para utilizarla en su propio accionar, dejando de ser meramente reactiva y pasando a ser un “verdadero instrumento de prevención”, el cual es un perfil que no debe abandonar.

De allí que surja la necesidad de más estudios criminológicos que se orienten, de modo más específico al estudio del fenómeno de la delincuencia, los factores (medio ambiente, clase social, nivel académico, entre otros) que han podido influir en la conducta externa del delincuente, tal y como se ha analizado previamente.

En El Salvador, existió la Dirección General de Política Criminal, como parte del Ministerio de Justicia, hoy Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, a pesar de su contacto directo con el delincuente<sup>10</sup>, no pudo establecer su perfil, ni la dialéctica del delito ni, por tanto, generar propuestas de nuevos tipos penales para ser incluidos en el sistema penal vigente al

---

<sup>10</sup> Hasta 1999, la Dirección General de Centros Penales perteneció al Ministerio de Justicia. Con la reestructuración gubernamental pasó a formar parte del Ministerio del Interior. De tal suerte que, este divorcio institucional, vuelve más difícil el contacto con la realidad de los Centros Penales. Lo anterior, significa que ese contacto directo con el interno, por parte de la entidad que maneja las estadísticas, se pierde, volviendo aquéllas deficientes. Dicha afirmación tiene respaldo en la falta de unificación de esfuerzos institucionales de nuestro país, en el que cada cartera de Estado había venido ejecutando actividades de manera aislada.

tiempo de su existencia, puesto que éste debe estar fundado en principios político-criminales.

Generar una **Política Criminal** que comprenda el desarrollo de actividades estatales para la consecución de sus fines, en cuanto al fenómeno delictivo y, por otro lado, que examine profundamente al sistema penal, controle el comportamiento desviado del delincuente, entre otros, para la formulación de propuestas alternativas de regulación, no es tarea fácil. Es necesario establecer la dirección a seguir para satisfacer las necesidades sociales.

9.- *Algunas Posiciones Doctrinarias.*- Para Celestino Porte Petit<sup>41</sup>, una certera **Política Criminal** debe contener, entre otras cosas: una labor preventiva contra el delito; ordenamientos penales apropiados; material humano honesto y preparado; implantación de la carrera judicial; inamovilidad judicial; cumplimiento de la ley y de responsabilidad de los funcionarios; régimen penitenciario y post-penitenciario adecuados y una política tutelar hacia los menores, es decir, extrayéndolos del Derecho Penal.

Se debe reconocer que, aún parcialmente, se ven los intentos de los gobiernos por adecuarse a este planteamiento. No obstante, no habiendo integración, los frutos han sido igualmente parciales y no han respondido en

absoluto a las necesidades sociales. Así, por ejemplo, Educación, por un lado, impulsó la campaña de valores, mientras que nada se hizo por verificar el contenido de ciertas telenovelas o películas, antes de admitir su programación en horas de audiencia infantil y juvenil, y que su contenido sustancial promueve la violencia, el libertinaje y la desorientación de la juventud y, en el peor caso, reproduciendo patrones.

Fernando Cotorra afirma **“El derecho penal es el sector más contundente y extremo de la imposición estatal: interviene vertical y tajantemente en el conflicto, sin penetrar en su núcleo en el que subyacen, en gran parte, las grandes contradicciones sociales”**.<sup>12</sup> El derecho penal, según este autor, es delimitado mediante principios de legalidad y/o la proscripción de penas y tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Es a través de la **Política Criminal** que corresponde indicar al Estado qué conductas son las que debe penalizar o tener como delictivas, de acuerdo al vivir social. De allí, que el estudio criminológico deba ser

---

<sup>11</sup> Porte Petit, Celestino. “Problemas Penales de México”.

<sup>12</sup> Cotorra, Fernando. Obra citada. El autor, en una aproximación a la Política Criminal de hoy, se remonta hasta los orígenes del Estado y los elementos del Estado Moderno.

permanente, tal y como permanentemente cambiante es la conducta humana.

Cuando hablamos de **Política Criminal**, nos referimos a la actitud estatal frente a los ciudadanos, de cómo debe actuar el Estado frente a la criminalidad. La Policía Nacional Civil, es la institución responsable de desarrollar, tan sólo, parte de la labor represiva. La parte disuasiva y preventiva directa le corresponde en su conjunto al aparato estatal. Con esta afirmación reforzamos posturas anteriores en cuanto a, por ejemplo, cuál debe ser el rol de la institución policial la que, para perjuicio de la sociedad, sus autoridades, no han entendido del todo en qué debe consistir dicho rol.

*10.- Visualización de la Política Criminal.-* Hemos de retomar líneas anteriormente escritas, en cuanto a que cuando nos referimos a la **Política Criminal** obligadamente recordamos el concepto de política como el arte de gobernar y dirigir. Además, es recordar el papel fundamental de aquella en cuanto a que busca sugerir cuál es la actividad más apropiada para lograr la justicia social, como uno de los principales fines del Estado. Por esa razón, no puede identificarse únicamente con la prevención y represión de la delincuencia.

---

La **Política Criminal**, por tanto, no debe ser monopolio exclusivo del gobierno, sino que se debe dejar abierta a la participación de las fuerzas vivas de la sociedad, los jóvenes, los padres de familia, los profesionales, las universidades, el sector trabajador organizado, las comunidades, entre otras. Y es que la participación de la comunidad salvadoreña debe estar asegurada en cada etapa o momento del proceso de toma de decisiones y de ejecución de la **Política Criminal**.

Esa concepción moderna de **Política Criminal**, aportada por expertos como Alberto Binder, ha traído la idea de recoger las inquietudes de la comunidad sobre el fenómeno criminal y sus factores, sobre las posibles causas del mismo. Escuchamos que la Policía Nacional Civil se está acercando a las zonas residenciales, comunidades, a través de las Divisiones de Servicios Juveniles, Comunitaria o Departamento de la Familia. Pero no sabemos si existe en ese acercamiento la intención de retomar necesidades para analizar globalmente, o un plan conjunto concreto de prevención a partir del contacto directo con las necesidades de esa comunidad concreta. Con respecto a eso, puede colegirse que, de ese contacto ciudadano no habrá resultados satisfactorios de larga duración en el combate a la delincuencia, si no se sabe contra qué se está luchando, ni las causas de esas conductas.

Y es que el problema del delito como elemento perturbador del desarrollo debería gozar de importancia prioritaria en nuestro país, en el que se gastan increíbles cantidades de recursos en su combate, sin clarificarse si en realidad se está invirtiendo adecuadamente ese recurso. Por ejemplo, tal y como se ha subrayado anteriormente, el crimen organizado, la delincuencia común, el maltrato infantil o la violencia intrafamiliar, lejos de disminuir su cifra continúa en aumento, y hasta vemos nuevas formas de delincuencia en apogeo, tales como los grandes fraudes bancarios, lavado de dinero, por citar algunos.

Entonces, el contacto con la ciudadanía, debe servir, entre otras cosas, para conocer cuál es la forma de violencia que más golpea a un grupo específico y analizar luego, integralmente las necesidades. Para ello, se vuelve imprescindible contar con personal altamente capacitado o un equipo multidisciplinario, desde trabajadores sociales, psicólogos, educadores, estadistas, abogados, entre otros. Así, la propuesta hecha oportunamente por la Dirección General de Política Criminal, es acertada.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> La anterior afirmación la encontramos en el Plan Operativo de la Dirección General de Política Criminal, de 1997. Nota al pie de página 5. Que reza: “ La multidisciplinariedad en la Dirección se concreta con la presencia de un equipo técnico formado por un sociólogo, psicólogo, estadístico, trabajadora social, abogados y técnicos en informática, que ofrecen su aporte a los diferentes proyectos, en primera instancia y en segunda instancia su aporte en la formulación de las políticas”.

Así mismo, como se analizará oportunamente, sí se están palpando novedosos esfuerzos por contactar con las bases sociales. Y, si se conjugan los esfuerzos, no está lejos el contacto con una verdadera **Política Criminal**, con visión moderna en El Salvador.

Binder<sup>15</sup> plantea la necesidad de responder qué es lo que una determinada sociedad, en un momento dado, define como “fenómeno criminal”, las conductas que son consideradas, en una determinada época como dañosas a la sociedad. De allí que, en nuestro país, no produzca resultados positivos, la promulgación de leyes carentes de bases analíticas de nuestra realidad. Ya es tiempo de que el legislador salvadoreño deje de conformarse con aprobar proyectos importados o que el Estado invierta los fondos públicos en el pago de salarios a “connotados penalistas extranjeros” para realizar estudios doctrinarios que resulten en instrumentos legales que poco se adecuan a la situación delincencial salvadoreña, cuya puesta en vigencia provoca una avalancha de reformas y/o derogatorias.

Los Códigos Penal y Procesal Penal, así como la Ley Penitenciaria, vigentes desde hace un par de años, son parte del proceso de renovación

---

<sup>15</sup> Binder, Alberto M. Obra citada. El autor relaciona la Política Criminal con la definición de Fenómeno Criminal y parte incluso de las concepciones religiosas acerca del delito y de las conductas prohibidas por esas concepciones.

del Derecho Penal que vive América Latina en los últimos años. Cabe citar que no se palpa, en ellos, la intención de tratar racionalmente el delito. Más bien, su orientación es directa hacia el delincuente lo que, como lógico resultado, no logra reducir la cifra delincuencia.

Cotora<sup>16</sup>, asegura que “**las normas aparecen dentro de la necesidad de organización del grupo social, antes que el Estado, como fórmulas de regulación o de autorregulación de la vida en sociedad.**” Como la forma de vida en sociedad es cambiante, así también cambiantes son esas fórmulas de autorregulación.

Afirma, el autor, que en los procesos de creación de las leyes penales se proclaman una serie de objetivos, que generalmente pueden incluirse en las políticas generales de un Estado, y particularmente de su **Política Criminal**. Sin embargo, la práctica nos ha demostrado que a la hora de aplicar esas leyes se pueden encontrar numerosos casos de desviación en cuanto a los objetivos para los que fueron promulgadas, por carecer de análisis previo o de estudio de las necesidades de la ley, relacionado a los destinatarios de su aplicación.

---

<sup>16</sup> Ibid. Cita 4.

A lo anterior, debemos sumar posiciones de algunos expositores en cuanto a que, el producir proyectos formales de nuevas leyes, es una ficticia solución a los problemas “reales” y un intento fallido de justificación de puestos de trabajo.

Por tanto, sin un contacto con el fenómeno delictivo, delincuente y víctima, de los factores sociales que de una u otra manera inciden en el fenómeno delincuencial, sin la visión integradora de todos los sectores de la sociedad, como elementos indispensables en su formulación, será imposible aportar a la ejecución de una eficaz ***Política Criminal***.

### CAPÍTULO III

## ASPECTOS FUNDAMENTALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL

*Reseña Salvadoreña. Fases Recomendables para llegar a la Política Criminal. Diagnóstico. Supuestos a tener en cuenta para realizar un Diagnóstico. Formulación. Posibles Tendencias a Seguir. Ejecución.*

11.- *Reseña Salvadoreña.*- Previamente nos hemos referido a que, si bien es cierto, sí se han realizado estudios profundos en nuestro país, acerca del fenómeno delictivo, igualmente cierto es que dichos estudios no han sido tomados en cuenta. Un caso concreto es la Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña o CORELESAL que realizó un interesante diagnóstico sobre el sistema penitenciario salvadoreño.

Al recorrer la doctrina de los expositores, tanto nacionales como foráneos, encontramos un punto de encuentro en cuanto a los aspectos indispensables a tener en cuenta para la implementación de una **Política**

**Criminal** gubernamental<sup>17</sup>, en la época actual. Estos aspectos son: **Diagnóstico, Formulación y Ejecución**. Podríamos hablar, también, como algunos eruditos en criminología lo hacen, de Diagnóstico, Pronóstico y Tratamiento. No obstante, en ambos casos se persiguen idénticos fines.

12.- *Fases Recomendables para llegar a la Política Criminal*.- Para lograr un mejor entendimiento de lo antes mencionado, es menester desarrollar cada uno de estos aspectos en el presente Capítulo:

13.- *Diagnóstico*.- **DIAGNÓSTICO:** Para obtener una mejor óptica de éste, es conveniente entender qué es o en qué consiste: “**Es el conocimiento de los signos de las enfermedades. Conjunto de signos que sirven para fijar el carácter de una enfermedad**”<sup>18</sup>

Aunque pareciera que estamos refiriéndonos a términos médicos, de lo anterior, obtenemos herramientas valiosas. No encuentro mejor palabra que **ENFERMEDAD** para denominar el fenómeno delincencial. La sociedad está enferma. “padece” de delito, y hay muchos “enfermos”, y no puede haber

---

<sup>17</sup> La posición estatal, puesta de manifiesto en el Plan Operativo de la Dirección General de Política Criminal del Ministerio de Justicia, en 1997, coincide con los postulados de expertos extranjeros.

<sup>18</sup> Diccionario Océano. Edición 1999.

mejor medicina para su cura o mejoría, si el “médico” no dictamina acerca de los síntomas, previa observación, evaluación y análisis de tales manifestaciones, para poder recomendar la medicina que aliviará, combatirá y/o eliminará la enfermedad. Quizás parezca que se parafrasea, pero la metáfora es de mucha utilidad.

Partiendo del delito considerado como un fenómeno que ha existido desde siempre, la realización de un diagnóstico resulta rigurosa antes de formular una **Política Criminal**.

Buscar las características que ha manifestado este fenómeno en determinado sector de la sociedad, cómo ha ido evolucionando, cambiando su perfil con el correr del tiempo, no significa otra cosa que realizar un estudio histórico, como una parte integrante del diagnóstico sobre los niveles o índices delincuenciales.

*14.- Supuestos a tener en cuenta para realizar un Diagnóstico.-* Realizar un diagnóstico para fundamentar la elaboración de una **Política Criminal** Gubernamental no es

tan fácil. Según el espíritu del Plan Operativo de la Dirección General de Política Criminal, existen seis etapas o pasos a seguir<sup>19</sup>:

- 1) Conocer y analizar, de manera profunda, los métodos de investigación y de recolección de la información de las instituciones involucradas en el fenómeno delictivo. Es de considerar que se debe tomar en cuenta tanto a las instituciones tanto gubernamentales, como a las privadas.
- 2) Así, es menester contactar las bases metodológicas de la recolección y análisis de información de la Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Tribunales de Justicia, Instituto de Desarrollo de la Mujer, Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, Instituto de Medicina Legal, por el lado gubernamental; Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA) o la Universidad Tecnológica, por ejemplo, del lado no gubernamental, quienes de una u otra forma están inmersos en el estudio y análisis del fenómeno.
- 3) Una vez analizada la información, partiendo de necesidades y habiendo respondido el ¿por qué analizar? ¿para qué analizar? ¿para quién irán los resultados del análisis? ¿qué se pretende lograr? entre otras

---

<sup>19</sup> Estas necesidades han sido transcritas en su totalidad, del Plan Operativo anteriormente citado.

interrogantes imprescindibles de responder previo a impulsar cualquier proyecto, se debe construir una base de datos informática y centralizada acerca de los delitos cometidos en un lugar y época determinados, así como también, una base que permita identificar el perfil de la víctima y del delincuente, tipología frecuente del medio empleado para cometer delito, entre otros. Ninguna base de datos es operativa sin un análisis previo de las necesidades que ha de satisfacer la información allí introducida. De ahí, la importancia del análisis.

- 4) Un cuarto elemento a identificar es la existencia de programas preventivos. Para lo anterior, se insiste en la necesidad de crear canales de comunicación con organizaciones no gubernamentales y con la comunidad misma. La Policía Nacional Civil, cuenta con programas específicos de visitas a comunidades y escuelas, con el protagonismo de la División Policía Comunitaria. El Instituto Salvadoreño de Protección al Menor hace lo propio en cuanto a su competencia, FUNDASALVA implementa sus propios programas de lucha contra las drogas, y así vamos conociendo que tanto el gobierno como la sociedad misma manifiesta su interés por erradicar el fenómeno.
  
- 5) Como parte importante del estudio, es preciso examinar la estructura económica, social y cultural que pueda estar influyendo en el fenómeno

delictivo. Lo anterior, pareciera no tener importancia; no obstante, la mayoría de delitos cometidos en nuestro país lesionan el patrimonio. Ello tiene relación con el nivel de vida de los salvadoreños.

- 6) Comprobar la medida en que el Sistema Penitenciario Salvadoreño promueve la readaptación social del delincuente, a través de la constatación del desarrollo de programas previstos para cada una de las fases de internamiento establecidas en la Ley Penitenciaria<sup>20</sup>. De ahí que no sea tan importante el incrementar las penas más que lograr la rehabilitación del delincuente.

15.- *Formulación.*- **FORMULACIÓN:** De gran trascendencia es definir en qué casos y en qué medida se utilizará el poder penal, y con qué instrumentos deberá contar para el desarrollo o ejecución de la **Política Criminal**. De ahí que sea importante conocer la situación local o situacional de la sociedad en la que deba darse dicha implementación, si esperan obtenerse resultados palpables. Por tanto, un estudio de políticas foráneas es recomendable

---

<sup>20</sup> El artículo 95 del a Ley Penitenciaria establece que “*La ejecución de la pena de prisión se realizará a través de las siguientes fases: a) Fase de Adaptación; b) Fase Ordinaria; c) Fase de Confianza; y, d) Fase de Semilibertad*”. Cada una de las fases se encuentra perfectamente descrita y delimitada en la ley citada. Lastimosamente, a pesar que a criterio de quien esto escribe, la referida ley prevé una readaptación adecuada, no se ha dotado al sistema penitenciario, aún después de tres años de entrada en vigencia y de más de diez años de realizado el estudio por la Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña (CORELESAL,) de la infraestructura deseada, ni del personal penitenciario capacitado en el tratamiento del delincuente, lo que impide contar con resultados positivos.

únicamente para analizar los resultados o aprender de esas experiencias y tomar en cuenta los inconvenientes en su desarrollo.

Entonces, una vez realizado el diagnóstico puede iniciarse la formulación, la cual debe atender a la eliminación de las deficiencias arrojadas por aquél.

*16.- Posibles Tendencias a Seguir.*- En seguida, una vez superadas las etapas antes detalladas, es posible proceder a formular una **Política Criminal** previa que, partiendo de los resultados obtenidos, podría centrarse en ciertas tendencias a saber<sup>21</sup>.

**A.- UNA POLÍTICA CRIMINAL QUE TIENDA A PREVENIR, DISMINUIR, DISUADIR CONDUCTAS DELICTIVAS.**

Dicha política deberá estar orientada al planeamiento y ejecución de programas de orientación para la generación y promoción de centros de prevención, recreación, readaptación y rehabilitación juvenil. Lo anterior, partiendo del elevado índice de hechos delictivos con pronunciada participación juvenil.

**B.- UNA POLÍTICA CRIMINAL EN SENTIDO ESTRICTO QUE BUSQUE EL DESARROLLO CIENTÍFICO DEL CONOCIMIENTO DEL DELITO.**

El conocimiento científico del delito se alcanza a través de la investigación igualmente científica. La Dirección General de Política Criminal planteó la conveniencia de estudiar, entre otros aspectos: las aspiraciones del delincuente, nivel de habituación y/o profesionalismo.

**C.- UNA POLÍTICA CRIMINAL PARA ESTRUCTURAR Y PLANIFICAR EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**

Para lo anterior, es preciso valorar la vigencia de los principios e ideales que conforman un sistema penal considerado como eficaz, justo y garantista. Por otro lado, y no menos importante, es valorar la eficacia del sistema. Así mismo, evaluar la eficacia de la pena y de las políticas empleadas para la rehabilitación o readaptación social del delincuente. Por último, el Plan Operativo de dicha entidad, consagra la idea de valorar las estrategias de prevención y tratamiento de la delincuencia desde una óptica integral.

---

<sup>21</sup> Las ideas planteadas han sido tomadas del Plan Operativo de la Dirección General de Política Criminal. Aportes poderosamente valiosos a nuestro criterio ya que recogen una realidad indiscutible de la realidad salvadoreña.

17.- *Ejecución.*- **EJECUCIÓN:** Esta consiste en la implementación y divulgación de medidas concernientes al fenómeno delictivo. Esta fase no puede ser realizada, a criterio de los autores y de la doctrina, sin la culminación de las etapas anteriores. En otras palabras, la Ejecución está orientada al funcionamiento propiamente dicho de las instituciones encargadas de canalizar el poder penal, siendo estas la Policía Nacional Civil, el Órgano Judicial y el Sistema Penitenciario.

Hasta finales de 1998, la Dirección General de Política Criminal, no logró sus objetivos, habiendo desaparecido con el gobierno del Licenciado Francisco Flores Pérez.

Con este mandatario, surge una nueva concepción que podemos catalogar de ***Política Criminal***, puesto que plantea la necesidad de integrar de las instituciones tanto gubernamentales y no gubernamentales en la lucha por erradicar la criminalidad.

Y cuando afirmamos que la ***Política Criminal*** es una realidad de poder, al conjugar dicha postura con el contenido de las Acciones Iniciales del Plan de Nación y la actitud de concertación e invitación a la participación ciudadana del referido jefe de Estado, se nota con transparencia que

nuestro país se acerca a la implementación de una política de Estado que persigue prevenir la delincuencia en todas sus manifestaciones.

## **CAPÍTULO IV**

### **REALIDAD Y ESFUERZOS POR DESARROLLAR LA POLÍTICA CRIMINAL EN EL SALVADOR**

Factores Influyentes. Acerca del Plan de Nación

18. *Factores Influyentes.* El Salvador, como sucede en la mayoría de países subdesarrollados, tiene un foco industrial y político en la capital política. Ello conlleva a la migración del campo a la ciudad, puesto que la mayor cantidad de fuentes de empleo se encuentran precisamente en ese foco.

Tampoco debemos olvidar que, en la década de los años 80's, el conflicto fue otro motivo de migración. Los cruentos enfrentamientos entre ejército y guerrilla, las persecuciones y desapariciones con trasfondo político provocaron, no únicamente la emigración del pueblo salvadoreño hacia los Estados Unidos, sino que pueblos enteros buscaran la urbe para alejarse de la línea de fuego.

Consecuencia de lo anterior, ha sido el crecimiento desmedido y desordenado de las ciudades, la multiplicación de las zonas marginales mejor conocidos como “cinturones de pobreza”, que han venido a convertirse en un factor criminógeno importante. Por tanto, conviene reflexionar un poco sobre las consecuencias de ese desorden urbano, que vuelve inhóspitas las ciudades y, consecuentemente, inseguras. Ciudades que, además de ser arquitectónicamente heterogéneas, que reflejan una innegable desigualdad socio-económica entre sus habitantes, son productoras, a gran escala, de antisociales.

La violencia en dichas ciudades comienza con el estrés de la vida urbana, el desordenado tráfico vehicular, la contaminación ambiental, pésimo servicio de transporte público, vuelven a las personas más agresivas y proclives de delinquir. La falta de una adecuada política habitacional, permite la construcción de casas muy pequeñas y carentes de las mínimas condiciones de dignidad para una familia; que constitucionalmente es la base fundamental de la sociedad. Este hacinamiento es otro factor criminógeno; ello puede comprobarse al estudiar la procedencia social de la mayoría de delincuentes comunes.

En fin, hay una serie interminable de factores en nuestras ciudades que deben ser tomadas en cuenta al ejecutar una **Política Criminal**.

19. *Acerca del plan de nación.* Sin duda, todos estos, o al menos algunos de estos factores fueron tomados en cuenta por la Comisión de Desarrollo que diseñó el Plan de Nación. Concretamente, aunque dedica muy poco a la seguridad pública, expresa lo siguiente:

***“ La actual situación de inseguridad es el problema que más afecta a todos los salvadoreños en su vida cotidiana. También es uno de los mayores obstáculos para cualquier proyección de desarrollo económico del país.***

***La población ha sentido la falta de una estrategia de Estado, coherente, para lidiar con el problema de la delincuencia. Las contradicciones entre los Órganos del Estado ha quedado a la vista del público, al igual que la escasa coordinación entre los diversos organismos relacionados con la seguridad pública y el imperio de la ley.***

***Ahora tenemos la oportunidad de construir un consenso nacional efectivo alrededor de una estrategia cuyo pilar fundamental sea la prevención social y la participación ciudadana, complementada con***

***eficacia policial, eficacia fiscal y eficacia judicial, para combatir toda clase de delincuencia en el país.***

***Corresponde por igual a los tres Órganos del Estado y al Ministerio Público, mostrar en los hechos su renovada voluntad política para enfrentar las amenazas del crimen organizado. Si el Estado falla en este aspecto, la sociedad se sentirá impotente. Si se producen resultados importantes y consistentes, la gente se sentirá cada vez más animada a participar de diversas maneras en la lucha contra la delincuencia.***

***En este tema están dadas las condiciones para el establecimiento de un pacto nacional en el que todos los sectores acepten compromisos y asuman la responsabilidad que les corresponde.”<sup>1</sup>***

Aunque pudiera pensarse que la exposición del Plan de Nación es una excelente herramienta electoral, recoge ideales fuertes de lograr la convivencia social. No obstante, no profundizó en las evidentes causas de la delincuencia, cuales son: desempleo, analfabetismo, marginación social, desintegración familiar, entre otros; y, consecuentemente, no planteó las posibles políticas para contrarrestar esos factores. Sin embargo, con todo, sí

---

<sup>1</sup> Acciones Iniciales del Plan de Nación. d) Seguridad Pública. Páginas 12 y 13. Octubre 1999.

se ven claras muestras de voluntad de identificar la problemática, generar estrategias de lucha y erradicar la delincuencia. Desde los planteamientos de la Comisión de Desarrollo, hasta la conocida “Alianza por la Seguridad” , o el movimiento “Paz Social”.

Cuando se habla de Alianza, en el gobierno de Francisco Flores, es referirse a la necesaria participación de todos y cada uno de los ciudadanos en la solución de sus propios problemas. “La Nueva Alianza” fue el bastión electoral del actual gobierno, sin embargo, salvo aislados esfuerzos, no se dilucida la intención de cumplir el compromiso adquirido en campaña.

## CAPÍTULO V

### EJECUCIÓN DE IDEAS SOBRE POLÍTICA CRIMINAL EN LA REALIDAD SALVADOREÑA

*Aspectos Negativos y Positivos a la Política Criminal Salvadoreña.*

*Lineamientos del Aparato Gubernamental Actual. Ejes Centrales del*

*Plan “Seguridad con Participación Ciudadana”. Experiencias Vecinas.*

20.- *Procedimientos Negativos y Positivos a la Política Criminal Salvadoreña.*- La “fusión” de los Ministerios de Seguridad Pública y el de Justicia, obligó a reestructurar internamente la nueva cartera de Estado. Un dato interesante fue trasladar al Ministerio del Interior la Dirección General de Centros Penales. Con ello se deshace de una herramienta de control importante para la evaluación de resultados de la política carcelaria y la formulación de estrategias de promoción de la rehabilitación social del delincuente; herramienta que podría ser aprovechada si en nuestro país se unificaran los esfuerzos institucionales.

Por otro lado, bajo la denominación **ÁREA DE PREVENCIÓN, PARTICIPACIÓN Y REHABILITACIÓN SOCIAL**, el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia está impulsando las ideas básicas del Plan de Nación. Se habla hoy en día de “Seguridad con Participación Ciudadana”.

Al entablar contacto con miembros de dicha Área, se percibe la desaparición de la Dirección General de Política Criminal. No obstante lo

anterior, existen aún algunos resabios teóricos de la misma. Principalmente en lo que respecta a prevención, ya que analizando las actividades actuales del Área de Prevención, se puede colegir que se han tomado en cuenta factores de la sociología criminal, como es tomar en cuenta el entorno social del delito y del delincuente, que es un elemento importante para identificar las posibles causas del delito.

*21.- Lineamientos del Aparato Gubernamental Actual.-* Como nuevo mandato del Órgano Ejecutivo se tienen, en el área de Seguridad Pública las funciones siguientes:

- A) Organizar y dirigir campañas para la prevención del delito, creando comisiones especiales formadas por representantes de los sectores involucrados;
- B) Promover y fortalecer una Cultura de Paz; y
- C) Colaborar y apoyar a instituciones y organismos, ya sea públicos o privados, que brinden asistencia pública en general y en materia de seguridad ciudadana.

Lo anterior, tiene su fundamento en la Alianza por la Seguridad, la cual ofrece un marco de referencia común a las instituciones del Órgano Ejecutivo, orientando los esfuerzos hacia:

1.- El fortalecimiento de la prevención social de la delincuencia.

2.- El fomento de la participación ciudadana en la prevención de la conducta delictiva.

En el área de Justicia, las funciones son las que siguen:

- A) Servir como medio de comunicación y coordinación entre el Órgano Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia;
- B) Ejercer las relaciones de comunicación y coordinación del Órgano Ejecutivo con el Ministerio Público; y

- C) Formular estrategias de coordinación para promover, fortalecer y consolidar la institucionalidad del Estado de Derecho.

De ahí que el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia sea la cartera de Estado responsable del desarrollo de estas funciones. Y, como señal de voluntad está impulsando el Plan denominado: **“Seguridad con Participación Ciudadana”**<sup>23</sup>.

La Policía Nacional Civil, como operadora del sistema, ha venido desarrollando actividades de contacto ciudadano. La creación de la División de Policía Comunitaria, que promueve la participación de las comunidades sociales en el mayor y mejor rendimiento policial, es una buena muestra de ello. Es encomiable la presencia de las altas autoridades policiales y del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia en las reuniones comunales. Tal actitud brinda confianza a los miembros de la comunidad y compromete a dichas autoridades a cumplir los acuerdos tomados. Sin embargo, habría que analizar profundamente si existe un plan operativo previamente evaluado de esta actividad o si solamente es otra pila de improvisaciones como las que estamos acostumbrados a ver en este tipo de instituciones. En otras palabras, se debe conocer si acaso se esperan resultados, qué clase de resultados y de qué manera la Policía Nacional Civil atenderá las inquietudes de la población, ya que no es si no con un conocimiento real de la situación delictiva (factores sociales, geográficos, clase de delitos más frecuentes,

perfil del delito, de la víctima y del delincuente) no puede responderse a tales inquietudes. No es incrementando la fuerza policial que se reducirá el delito; recordemos que ante la presencia policial, el fenómeno delictivo tiende a desplazarse, no a desaparecer; sencillamente, hay otras formas de combate a la delincuencia y esto es lo que deben entender las autoridades.

El Plan del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia consiste, como hemos recalcado, en fomentar la participación ciudadana y la participación interinstitucional en la prevención de la delincuencia y del delito, a través de la integración y unificación de estrategias, metodologías y mecanismos viables, experimentados en el marco de proyectos y/o programas<sup>24</sup>.

22.- *Ejes Centrales del Plan “Seguridad con Participación Ciudadana”*.- Los ejes centrales que se pretenden desarrollar en el Plan relacionado son:

1.- Fortalecimiento de valores y cultura: trata de tomar acciones de tipo educativas, culturales y sociales. Se busca el apoyo ciudadano en el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil, por el fomento de la cultura de denuncia, es decir, de la conscientización ciudadana.

---

<sup>23</sup> El Plan “*Seguridad con Participación Ciudadana*” es un apoyo al Proyecto “**Paz Social**”.

<sup>24</sup> Plan “*Seguridad con Participación Ciudadana*” en el aspecto descriptivo del mismo.

2.- Coordinación de agentes locales y promoción de la coordinación interinstitucional. Esto consiste en la instauración de una red comunitaria, por medio de los denominados “Comités Comunales de Seguridad Ciudadana”, desde los cuales se formularán planes que reflejen las necesidades de la comunidad y, una vez integrados con los esfuerzos municipales, se conviertan en acciones de participación ciudadana.

La reestructuración antes mencionada, no implica únicamente un cambio de denominación, si no la toma de un nuevo perfil de trabajo e ideales.

La Dirección General de Política Criminal perseguía formular y ejecutar, a través de un diagnóstico, una Política Criminal, con bases más teóricas que de contacto con la realidad social del país. Eso, con la nueva cara del Ministerio varió considerablemente como hemos analizado.

La creación de centros de orientación y promoción a población en varios municipios de la República es, por ahora, el primer resultado de esa política ministerial. Sin duda, será interesante conocer los resultados y el incentivo hacia la comunidad para lograr que sus miembros participen aún

condicionalmente en la formulación de estrategias y unificación de métodos de lucha contra la delincuencia, en colaboración con la institución policial.

No obstante lo anterior, es criticable el hecho que el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia esté realizando este tipo de actividades, puesto que consideramos que las mismas deberían estar en manos de una Secretaría, pues en el Ministerio debe realizarse una labor un tanto más de análisis y planeamiento que de ejecución. La ejecución debe ser realizada por todos los sectores gubernamentales y no gubernamentales a propuesta de aquél.

*23.- Experiencias Vecinas.-* Al investigar las políticas de prevención del delito en países suramericanos, nos damos cuenta que los esfuerzos salvadoreños son idénticos. Pero, cabe recordar que se estaría cayendo en un error al implementar esas políticas preventivas sin el análisis (diagnóstico) de la realidad salvadoreña.

Para el caso, en Argentina, en los barrios residenciales se han creado programas de prevención, según los cuales desarrollan una metodología denominada “acción comunitaria” en seguridad, que consiste básicamente en el trabajo conjunto de las autoridades locales, la policía y la comunidad partiendo de un debate abierto (en El Salvador, como ya mencionamos, se llaman “Eficacias Comunitarias”) sobre la problemática en seguridad del

barrio, considerando tanto los aspectos de prevención situacional del delito como también la cuestión del desarrollo social y el delito.

Estos programas tienen como objetivos principales, el desarrollar un sistema de redes sociales de prevención de la delincuencia y conflictos entre vecinos; recomendar la implementación de medidas prácticas para aumentar la seguridad y la protección contra el delito en el barrio específico en que se desarrolle el programa de prevención; articular el interés vecinal en la participación ciudadana, y estimular el compromiso de los vecinos en la elaboración e implementación de mecanismos permanentes de consulta y ejecución de medidas para la protección contra el delito; contribuir y mejorar los canales de comunicación entre los vecinos; contribuir a la creación de mecanismos permanentes y fluidos entre los vecinos y los funcionarios públicos responsables directos de las áreas pertinentes, dando aporte de soluciones concretas a fin de satisfacer las demandas sociales; operar sobre el sentido de responsabilidad de los agentes de seguridad al reforzar el vínculo con la comunidad.

Sin lugar a dudas, la labor que actualmente realiza el Área de Prevención, Participación y Rehabilitación Social del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia es idéntica a la que se está realizando en otros países de Latinoamérica. Esfuerzo que podemos continuar tildando de encomiable pero, a mediano plazo estéril si no se han hechos los análisis necesarios, tal y como lo hemos venido señalando.

## **CAPÍTULO VI**

### **RESULTADOS DEL CONTACTO CON LA REALIDAD**

#### **SALVADOREÑA**

*Lo que Predomina en El Salvador. Situación de la ciudad de Soyapango.*

24.- *Lo que Predomina en El Salvador.* -No se necesita hacer un análisis profundo para enterarnos que la delincuencia salvadoreña es predominantemente masculina. Vemos saturados de población masculina, los centros penales y en los tribunales de justicia el mayor porcentaje de personas procesadas son hombres. Así mismo, la edad promedio del delincuente es alarmante, ya que con los años tiende a disminuir, prevaleciendo la constante de delincuencia juvenil, en la criminalidad común. No obstante lo anterior, es un dato muy curioso y subrayable el hecho que en los delitos relacionados con drogas, la participación de la mujer aumenta.

El anterior debe ser un primer parámetro para un análisis delincencial que esté orientado a la prevención, ya que es desde ahí que debe iniciarse cualquier estudio del problema.

Del contacto con cifras obtenidas en la actividad laboral de quien esto escribe, en la Policía Nacional Civil, la muestra de detenciones en flagrancia en diferentes períodos permite concluir lo siguiente:

1.- Las edades de personas detenidas por diferentes delitos oscilan entre los 18 y 22 años, aunque este dato expresa una tendencia a variar en ciertas zonas del país como en Usulután, en donde la edad promedio es mayor, o en Soyapango en donde la población juvenil es más proclive a delinquir.

2.- La situación geográfica influye considerablemente en el tipo delictivo. Así, en zonas rurales se percibe una mayor presencia de bandas delincuenciales, que cometen más de un delito en una sola ocasión. Por ejemplo: persiste el robo acompañado de lesiones o atentados contra la libertad sexual. Así mismo, en esta zona, el delincuente porta armas largas o hechizas, lo que exige de la Policía Nacional Civil una mayor profesionalización y planeamiento estratégico.

3.- Al analizar los porcentajes de los delitos por los que se han efectuado detenciones en flagrancia, en distintos períodos, resulta que al intervenir en la captura, el delito ya ha sido consumado, lo cual refleja poca

actividad preventiva por parte del ente policial. Se afirma lo anterior porque dichos porcentajes ascienden aproximadamente a un promedio del 80% de los delitos.

4.- Los perfiles de las víctimas y de los victimarios varía según zona socio-política del país. Así, siempre es la mujer la persona más susceptible de sufrir una agresión delictiva. Sin embargo, el índice de Homicidios en hombres es sumamente superior al índice de Homicidios en mujeres. Las mujeres siempre son víctimas de delitos como agresiones sexuales, violaciones sexuales, hurtos y robos, delitos de índole familiar. Es sumamente fácil sacar este tipo de datos con la vista de las estadísticas.

Hay ciertas horas y lugares de mayor incidencia delictiva: paradas de buses, zonas comerciales (en horas de tránsito laboral) zonas residenciales o barriales (en horas nocturnas).

Con relación al sujeto activo, el primer dato que es factible obtener con alto grado de certeza, es la edad promedio, como hemos visto. En cuanto a escolaridad, la regla general es que se trata de personas con bajo nivel escolar, sin ocupación y procedente de los cinturones de pobreza, en los que

la juventud no tiene espacio para canalizar la energía negativa o para realizar actividades que faciliten su socialización.

Con respecto al contacto con las órdenes judiciales de detención, podemos aseverar lo siguiente:

1.- No existe un criterio uniforme por parte del aplicador de la ley con relación a la imposición de la medida cautelar. Resulta más probable decretarla a una persona que ha hurtado una billetera que a aquella que ha lesionado a otro ser humano. De ahí que se llegue a la triste conclusión de siempre: en nuestro país, la propiedad es un bien de mayor valor que la vida humana.

2.- No existe una base de datos centralizada confiable que permita analizar las estadísticas y medir la eficacia policial y rastrear al delincuente hasta que es reinsertado a la sociedad, después de una condena, con la finalidad de controlar los índices de reincidencia que sean útiles al legislador para ir mejorando el sistema penitenciario.

El contacto con la realidad permite en gran medida conocer las necesidades con la precisión deseada para encontrar soluciones. Lo acotado en las líneas

anteriores, es una muestra de tal afirmación. Existen elementos, aparentemente insignificantes que ejercen poderosa influencia en los comportamientos delictivos. Es en dichos elementos que debe fijarse la mirada al momento de implementar planes operativos de combate al fenómeno delictivo, con finalidades de erradicación y no meramente para calmar a determinados sectores, con medidas paliativas.

25. *Situación de la ciudad de Soyapango.* Las estadísticas sobre ingreso de procesos en el Juzgado Primero de Instrucción de Soyapango durante el año 2000 pueden resumirse de la siguiente forma:

Al analizar el Libro de Entradas del Juzgado Primero de Instrucción de Soyapango, encontramos datos que confirman los comentarios apuntados a lo largo de este estudio, tales como la existencia de delincuencia predominantemente masculina, el tipo de bien jurídico lesionado, la edad promedio del delincuente, entre otros.

**TABLA 1: Datos Generales**

Mes	Ingresos	Imputados	Imputadas	Ofendidos	Ofendidas	Personas Jurídicas Ofendidas
Enero	23	20	4	5	15	5
Febrero	24	26	4	16	13	0
Marzo	15	17	2	11	5	1
Abril	17	22	1	15	6	1
Mayo	20	21	1	12	8	5

Junio	16	18	0	11	10	5
Julio	24	28	0	20	8	0
Agosto	14	15	5	12	4	3
Septiembre	15	16	0	9	11	2
Octubre	18	22	0	10	4	3
Noviembre	17	21	4	13	7	4
Diciembre	12	12	2	8	7	3
<b>Totales:</b>	<b>215</b>	<b>238</b>	<b>23</b>	<b>142</b>	<b>98</b>	<b>32</b>

Comentario: Como puede observarse, el 91.5% de los imputados pertenecen al sexo masculino, mientras el 8.5% de aquellos son mujeres. El dato varía cuando estudiamos al sujeto pasivo del delito, en cuanto a que el 52.2% son hombres, el 36% mujeres y un 11.7% de los ofendidos son personas jurídicas.

**TABLA 2: Datos Específicos**

Mes	C.M.1.D.*	C.M.1.I.**	Edad Promedio Imputados***	Edad No Conocida	Oficio Imputado						
					A	B	C	D	E	F	G
Enero	0	0	27	1	4	1	6	3	0	4	7
Febrero	2	4	25	0	2	4	1	1	0	4	15
Marzo	1	4	26.8	2	0	1	0	2	0	1	6
Abril	1	4	22.4	4	0	0	3	2	2	4	7
Mayo	1	2	24	3	3	2	4	2	1	3	2
Junio	1	1	21.3	0	1	0	1	2	0	1	8
Julio	2	4	25.7	1	0	1	9	2	0	4	6
Agosto	0	3	20.6	4	2	0	1	5	0	3	4
Septiembre	3	1	17	1	3	0	2	2	1	1	2
Octubre	1	3	21	3	1	0	1	3	0	3	3
Noviembre	1	5	20	2	2	0	3	2	1	6	5
Diciembre	2	2	20	6	1	1	3	0	0	0	1

Totales	15	33	22.5	27	19	10	34	26	5	34	66
---------	----	----	------	----	----	----	----	----	---	----	----

- Cantidad de Hechos en los que se cometió más de un delito.
- \*\* Cantidad de Hechos en los que participó más de una persona
- \*\*\* En años de edad.
- A: Albañil/ B: Motorista/ C: Empleado/ D: Comerciante/ E: Desempleado/ F: Mecánico/ G: Otros.

Comentario: Durante el año 2000, de los 215 nuevos casos ingresados al Juzgado Primero de Instrucción de Soyapango, el 6.97% indica un Concurso de Delitos. Además, en el 15.34% ha participado más de un sujeto activo, lo que parece indicar una inexistencia de organización delincencial; más bien, podemos afirmar que se trata de delincuentes que actúan individualmente. Por otra parte, es interesante la edad promedio del sujeto activo, puesto que confirma la teoría arrojada por estudios realizados por la desaparecida Dirección General de Política Criminal, en cuanto a que la delincuencia en El Salvador, para finales del Siglo XX estaría representada por personas muy jóvenes, del sexo masculino. Únicamente el 10.4% de los imputados es de edad desconocida.

Por último, nos detuvimos a analizar la situación laboral del sujeto activo y resulta que hay imputados con el común denominador en este rubro. Así, albañiles y mecánicos se ven, con mayor frecuencia, involucrados en la comisión de hechos punibles.

**TABLA 3: Información Obtenida del Análisis de los Delitos**

Mes	Detalle del Bien Jurídico Lesionado En Porcentaje Mensual						
	Vida	L. Sexual	Patrimonio	Familia	L. Moral	L. Personal	Otros
Enero	18	21.4	21.4	14.2	14.2	3.5	7
Febrero	34.4	6.8	24.1	17.2	13.7	0	3.4
Marzo	25	12.5	37.5	0	25	0	6.2
Abril	16.6	5.5	44.4	16.6	5.5	5.5	5.5
Mayo	38	4.7	33.3	4.7	4.7	9.5	4.7
Junio	22.7	13.6	27.3	22.7	13.6	0	0
Julio	30.7	11.5	34.6	15.3	3.8	3.8	0
Agosto	14.3	7.1	35.7	14.3	14.3	7.1	7.1
Septiembre	10.5	26.3	47.3	5.2	5.2	0	5.2
Octubre	31.5	10.5	47.4	10.5	5.2	0	5.2
Noviembre	10	15	40	5	20	0	10
Diciembre	35.7	0	28.5	14.3	21.4	0	0
<b>Porcentaje Global</b>	<b>23.9%</b>	<b>11.2%</b>	<b>31.1%</b>	<b>12%</b>	<b>12.2%</b>	<b>2.4%</b>	<b>4.5%</b>

Comentario: Sin lugar a duda, y sin temor a aseverar que este dato persiste a nivel nacional, los delitos en contra del Patrimonio de las personas, son los que más ocupan al Sistema de Justicia. Con esta cifra se colige, como se ha dicho en líneas anteriores, que las aspiraciones del delincuente se comprenden con el tipo de hecho cometido.

En un segundo lugar y no menos importante, tenemos los delitos en contra de la Vida de las Personas (Homicidios, Lesiones). De allí que la convivencia social deba ser objeto de tratamiento integral . Refuerza la

anterior afirmación, la cifra de delitos en contra de la Libertad Moral de las personas (Amenazas) la que es considerable puesto que implica un desgaste para el Órgano Judicial atender casos que bien pueden ser resueltos por un Tribunal Arbitral.

En Soyapango, los delitos en contra de la Libertad Sexual, a diferencia de otras ciudades con cuyas estadísticas hemos podido tener contacto, evidencian una elevada cifra. Probable causa de lo anterior es la falta de una política habitacional que promueve el hacinamiento en las viviendas habitadas generalmente por un número no proporcional al espacio físico de personas. A ello, debe sumarse la desintegración familiar, ya que en la mayoría de los casos es el padrastro o un pariente masculino que habita el lugar. Por supuesto, debemos aclarar que los factores anteriormente mencionados son influyentes, pero no determinantes en una situación de abuso sexual.

Los delitos cometidos en contra de la familia, tales como Violencia Intrafamiliar o Incumplimiento de los Deberes de Asistencia Económica, evidencian una cifra baja en comparación con lo denunciado por las Organizaciones No Gubernamentales y, últimamente, por los medios de comunicación social. Es posible que sea necesaria la promoción de la cultura de denuncia en estos delitos

Durante tres trimestres del año 2000, los delitos de Secuestro o Privación de Libertad, mostraron un alza. No obstante, al finalizar el año la cifra tendió a reducir. También este comportamiento es digno de análisis al momento de Formular una Política Criminal.

### **Observaciones Generales**

- 1) Los imputados menores de 25 años son más agresivos que los mayores de esa edad. Es decir, aquellos cometen delitos más graves que los mayores de 25 años.
- 2) Únicamente fueron acumulados 3 procesos.
- 3) La cantidad de delitos tentados es casi nula. Significa que la intervención policial se da represivamente, es decir, cuando el hecho ya ha sido consumado. De allí que se insista en una labor mayormente preventiva.
- 4) El delito “Abuso del Derecho de Corrección” o la Violencia Intrafamiliar, generalmente va acompañada de Lesiones Graves.

## **CONCLUSIONES**

El estudio que hemos realizado facilita la formación de criterios para la implementación de una Política Criminal. No es posible entender ésta sin un análisis profundo tanto de la realidad concreta en que desee realizarse dicha implementación, así como sin la comprensión previa de los factores teóricos que coadyuven el procedimiento de formulación. A partir de ello, se concluye:

- A) La Política Criminal, en definitiva es una realidad de poder, debido a que, la misma, no puede ser desarrollada sin el impulso o respaldo de todo el aparato estatal y, por tanto varía según la posición ideológica del momento y la forma en que en dicho momento sea concebido el fenómeno delictivo.
- B) Para la implementación de la Política Criminal, es fundamental tener contacto con la realidad socio- política y cultural en que desee operativizarse un proyecto de tal materia, con el afán de responder de manera directa a las necesidades concretas de una sociedad determinada.
- C) El actual gobierno si bien es cierto manifiesta una voluntad de aplicar una Política Criminal en nuestro país, ésta no brinda resultados concretos en virtud que carece de un diagnóstico previo de dicha realidad, no existe de manera coherente una

integración de esfuerzos interinstitucionales. Significa, entonces, que hay inversión de recursos en promoción de actividades que busquen el involucramiento de los miembros de la sociedad en la solución de sus problemas relacionados a la delincuencia, pero éstos no perseveran en su intento, posiblemente al ver que los índices delincuenciales lejos de reducirse, van día a día en aumento.

D) Una Política Criminal, vista como realidad de poder o de cualquiera otra forma, no puede atender a una realidad concreta si dicha realidad no es conocida y comprendida por quien desarrollará y monitoreará la implementación de un programa de Política Criminal. Por tanto, es determinante la primera de las etapas planteadas, esto es, el Diagnóstico.

## **RECOMENDACIONES**

Luego de haber analizado los planteamientos doctrinarios y los resultados del contacto con la realidad, acerca del problema de la delincuencia, concluimos que para la implementación de una Política Criminal es necesario tomar en cuenta una serie de factores que, a criterio nuestro, pueden ser determinantes en la prevención de la delincuencia. Dichos factores son:

A) Situación socio-política del país o zona geográfica en que pretende desarrollarse. En otras palabras, se deben tener en cuenta las condiciones locales.

B) Analizar previamente la realidad social y económica para detectar plenamente las necesidades y las causas de la delincuencia, para formular estrategias integrales de solución.

C) Promoción de políticas paralelas de erradicación de factores criminógenos tales como el desempleo, productividad económica, el analfabetismo, la contaminación, el desorden vehicular, entre otros.

E) Implementación de programas de actualización de legislación o de penalización de conductas contrarias al orden social, a través del constante análisis del fenómeno delincencial, de los resultados de las políticas carcelarias y de la efectividad fiscal y judicial.

F) Lograr la contribución de la ciudadanía en el mejoramiento y eficiencia de la labor policial, mediante la promoción de la cultura de denuncia y la detección de focos criminógenos.

G) Definir el rol de la Policía Nacional Civil frente al combate de la delincuencia, delimitando su accionar y estableciendo mecanismos de control social frente al desempeño y resultados.

g.1 La violencia debe ser combatida con una política integral, que debe estar orientada, entre otros a:

g.1.1) dirigir la gestión pública hacia los resultados.

g.1.2) la evaluación y seguimiento del fenómeno delictivo.

g.1.3) recoger información confiable.

g.1.4) posibilitar una mejor coordinación interinstitucional para diseñar intervenciones que reduzcan la violencia.

Además, consideramos conveniente tener en cuenta lo siguiente:

A) Es necesario que el gobierno salvadoreño promueva la integración de esfuerzos en la lucha contra el crimen, a través de la unificación de criterios y estrategias que persigan, desde su propia y particular actividad la eliminación o al menos, el control de los factores criminógenos. Así por ejemplo, una vez detectado el factor, la cartera de Estado involucrada deberá ejecutar una política de atención al mismo:

**Factor: Más del 65% de los delitos que se cometen en El Salvador  
atentan contra el patrimonio de las personas**



**Causas Posibles: Desempleo, Poca Capacidad Adquisitiva,  
Marginalidad Social.**



**Ente Involucrado: Ministerio de Trabajo y  
Previsión Social, Empresa Privada.**

B) El Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil deben coordinar esfuerzos para enfrentar los patrones de criminalidad. Ello, como hemos dicho, se lograría con el establecimiento de bases de datos compartidas. A través de dicha integración, se evitaría la subutilización del recurso estatal. Esta integración, lógicamente debe ser materializada a través de una política estatal (**Política Criminal**) formulada por la instancia que tenga contacto directo con la cifra delincuencia, y realice el diagnóstico situacional por el que los factores criminógenos sean detectados proponiendo o señalando a la instancia competente para ejecutar las acciones que permitan su solución.

C) En este sentido, se estarán delimitando correctamente las funciones y competencias de cada entidad pública. Así por ejemplo, la Policía Nacional Civil deberá ejecutar una política de Prevención y Disuasión Delincuencial:

c.1) **General:** la que puede implementarse a nivel nacional, sin especificaciones especiales, como controles vehiculares o los controles fronterizos, que son medidas permanentes con fines específicos y que no varían pues persiguen los mismo fines todo el tiempo: prevenir accidentes viales, robo de vehículos, legalidad documental, entre otros, y en el caso de aduanas, prevenir el contrabando de mercaderías o bien, el ingreso ilegal de personas.

c.2) **Particular:** aquella en la que la situación local (aspectos socio-políticos y geográficos, entre otros) exija de la institución policial un esfuerzo especial para el logro de mejores resultados. Así, en la zona rural del departamento de Morazán, se necesitará un tipo de transporte distinto al que utilizará en la zona rural del departamento de Usulután (de uno a otro departamento varía inclusive el tipo de cultivo agrícola, ya que la geografía es muy distinta entre ambos)

Así mismo, además de la política preventiva, la Policía Nacional Civil debe continuar con la intervención reactiva y represiva del delito mediante los operativos con que culmina generalmente una labor investigativa de ciertas acciones delictivas.

Es recomendable que las autoridades policiales dediquen en mayor medida todos sus esfuerzos en este planteamiento de ejecución de la política estatal y, con base en el análisis de los resultados materiales, ser propositivos ante el Órgano Legislativo.

D) Promover, con la participación del sector privado de la sociedad, la toma de conciencia en el sentido que la solución de los problemas estructurales que puedan ser factores criminógenos, radica en buena

medida en éste. La promoción podría impulsarse a través de campañas de divulgación, promoción de entretenimientos juveniles, prevención de deserción escolar, programas de integración familiar, entre otros.

E) Que el Órgano Legislativo establezca parámetros para evaluar la conveniencia de revisar periódicamente la legislación penal, procesal penal y penitenciaria, así como la necesidad de normar el seguimiento de personas que han cumplido penas de privación de libertad a fin de facilitarles su reinserción en la vida social.

Además, el Legislativo debe asumir la responsabilidad de evaluar los resultados o dar seguimiento a la ejecución de la **Política Criminal** del gobierno.

Por último, el Legislativo tiene la obligación de promover el mejoramiento de las condiciones de vida, trabajo y salud, entre otros, del país a través de la actualización de la legislación a las cambiantes necesidades sociales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- “Acciones Iniciales del Plan de Nación”. Comisión Nacional de Desarrollo. Octubre de 1999.
- Acuerdos de Paz del 16 de enero de 1992 o Acuerdos de Chapultepec.
- Constitución de la República de El Salvador. Decreto 38 del 15 de diciembre de 1983.
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Grupo Editorial Océano.
- Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. Decreto 269 del 25 de junio de 1992.
- Plan Operativo de la Dirección General de Política Criminal del Ministerio de Justicia. 1997.
- INTERNET. Visita a Páginas de la Dirección General de Política Criminal del Ministerio de Justicia. Buenos Aires. Argentina.
- Binder, Alberto M. “Política Criminal: De la Formulación a la Praxis”. Primera Edición 1997.
- Cotorra, Fernando. “Política Criminal Contemporánea” Editorial Temis. 1997.
- Porte Petit, Celestino. “Problemas Penales en México”. Editorial Temis. 1989.

- Silva, José Enrique. “Derecho Penal Salvadoreño”. Tomos del 1 al 4.
- Libro de Entrada de Procesos de Instrucción. Juzgado Primero de Instrucción de Soyapango.