

## **La respuesta jurídica ante el fenómeno de las pandillas en El Salvador: derecho penal del enemigo versus enfoque de derechos humanos (1992-2016)**

**NOEMY MOLINA**  
**NOVIEMBRE 2017**

- Para analizar las transformaciones del derecho penal salvadoreño en las últimas décadas, es preciso incluir en el análisis de los acontecimientos, los principales problemas en lo que se ha enfocado la política criminal y de seguridad, que hacen volver inexorablemente la mirada al fenómeno de las pandillas juveniles y su accionar criminal.
- Este documento analiza los cuerpos legales que han devenido de la evolución del fenómeno pandilleril en El Salvador, visibilizando la configuración de un “derecho penal del enemigo”, que ha mitificado la figura del pandillero como el “otro”, el ciudadano de segunda categoría que debe ser combatido y aniquilado.
- Este artículo no pretende ser una apología al accionar y las miserias del fenómeno pandillero, sino más bien una revisión histórica contundente de que hemos errado (el político, el legislador, el ciudadano que legitima la represión) en el abordaje de las pandillas, constituyéndolos en el enemigo, el otro, el problema a combatir.
- De cómo abordemos este fenómeno en adelante dependerá lo que tengamos que enfrentar en el futuro. Es necesario repensar la represión como la salida de siempre, y conviene ensayar nuevas alternativas que, para variar, superen la visión instrumental del derecho y las políticas e inviertan en medidas de largo plazo, que atiendan los problemas que hacen regresar a la sociedad salvadoreña siempre a la violencia.





## Contenido

<b>1. Puntos de partida.....</b>	<b>5</b>
<b>2. El fenómeno de las pandillas: ¿Desde cuándo las maras se volvieron el principal “problema” de seguridad en El Salvador? .....</b>	<b>6</b>
<b>3. La respuesta estatal salvadoreña al fenómeno de las pandillas: hechos, políticas, leyes .....</b>	<b>7</b>
3.1. Noventas: primeros síntomas del crecimiento del fenómeno pandilleril ignorados por el Estado.....	10
3.2. 2000-2010: la década del <i>manodurismo</i> legitimado por ministerio de Ley .....	10
3.3. 2011 al presente: Entre la tregua y el <i>manodurismo</i> velado.....	13
<b>4. Las leyes de cara a la Constitución .....</b>	<b>14</b>
4.1. El primer antecedente: Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado (1996).....	16
4.2. Las leyes del <i>manodurismo</i> : Ley Antimaras y Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales.....	17
4.3. Legislación vigente: Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal (2010), Ley Especial contra Actos de Terrorismo (2006) y Medidas extraordinarias (2016) ...	19
<b>5. Balance del enfoque del derecho penal como respuesta al fenómeno de las pandillas: pistas de la configuración del derecho penal del enemigo .....</b>	<b>23</b>
5.1. Preocupaciones actuales de derechos humanos: legitimación de la limpieza social y las prácticas del pasado.....	25
<b>6. Conclusiones .....</b>	<b>26</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>28</b>





## 1. Puntos de partida

Es un principio aceptado en las ciencias jurídicas que la costumbre es fuente de derecho. Por tanto, para entender las transformaciones en los ordenamientos jurídicos de un país o región, es necesario entender su historia y el devenir de los acontecimientos que han configurado la respuesta del Estado ante determinadas circunstancias, ya sea a través de políticas o a través de leyes –en la materia que sea–. En este caso, al analizar las transformaciones del derecho penal salvadoreño en las últimas décadas, es preciso incluir el análisis de los acontecimientos, los principales problemas en lo que se ha enfocado la política criminal y de seguridad, que hacen volver inexorablemente la mirada al fenómeno de las pandillas juveniles y su accionar criminal.

En este sentido, un análisis histórico de los últimos 25 años –por centrar el abordaje en el desarrollo legislativo de El Salvador posconflicto, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992– permite entrever tres etapas o momentos importantes en el desarrollo legislativo en respuesta al fenómeno de las pandillas o maras. **La primera etapa se fecha entre 1992 y 2001**, casi una década en la cual el fenómeno de las pandillas empezó a crecer sin que se le prestara atención, y frente a la mirada apática de las instituciones. En esta etapa, la respuesta del Estado fue más bien tímida y limitada en cuanto al abordaje integral de las maras y/o pandillas, y solo se registra un decreto normativo especial relativo a este fenómeno (aunque se reconoce que este fue el germen de las políticas y leyes posteriores). **Una segunda etapa, fue la era del *manodurismo***, que incluye el gobierno de Flores y el gobierno de Saca, donde las políticas de “mano dura” y “súper mano dura” implicaron el abordaje del fenómeno pandilleril desde un enfoque altamente represivo, que se legitimó en leyes antipandillas (2003 y 2004), que atentaban ampliamente contra numerosos principios constitucionales en pos de la seguridad. Y, **una tercera etapa**, de la que emanan la mayoría de decretos legislativos vigentes, que se puede fechar con el inicio del gobierno de Mauricio Funes e incluiría los dos gobiernos de izquierda, etapa que incluye desde el período de la tregua (2012), hasta la Ley de Proscripción de Pandillas (2010), el Plan El Salvador Seguro (2015), la declaratoria de las pandillas como grupos terroristas (2015) y las Medidas Extraordinarias (2016). Esta última etapa

ha ido desde la apertura del Estado para dialogar con las pandillas, hasta el regreso a la represión y las prácticas arbitrarias de los agentes de autoridad en nombre de la seguridad –que han redundado en amplios señalamientos de violaciones de derechos humanos para el Estado salvadoreño–.

Al analizar los cuerpos normativos que se han generado para lidiar con fenómeno de las pandillas –a lo largo de todas estas etapas– se puede entrever, como un continuum –salvo pequeños momentos excepcionales–, una adscripción a la figura que los alemanes llamaron “derecho penal del enemigo” o “derecho penal de autor”. Tradición que privilegia ampliamente la represión, el estado de “emergencia” para algunas garantías fundamentales y, sobre todo, la utilización de la ley como un placebo que puede mandar un mensaje y tranquilizar a las grandes mayorías, que viven directamente el impacto de la violencia social en la vida cotidiana. Además, desde esta concepción del derecho se genera o se construye ese “otro”, que es el enemigo del “buen ciudadano” y, para combatirlo, se legitima –en muchos casos– el uso de prácticas autoritarias, que pasan por encima de los principios más fundamentales de la Constitución.

En nombre de la contención de este “otro” que se construye desde las políticas, las leyes y la jurisprudencia –el marero, el deportado, el tatuado, el pandillero, el terrorista–, se ha justificado que el Estado exceda su cuota de uso de la fuerza, lo que ha llevado a violaciones de derechos humanos y señalamientos por la recurrencia de casos de ejecuciones extralegales; además, de la saturación del sistema penitenciario y judicial en la que se encuentra El Salvador.

Tan solo al hacer un balance numérico de los resultados de esta respuesta estatal basada en la represión de los últimos 25 años deberíamos darnos cuenta que, salvo en pequeños momentos que parecen más bien una ilusión, la tradición del derecho penal del enemigo ha sido un rotundo fracaso en El Salvador. Que ha empezado a regresarnos a prácticas autoritarias del pasado, y colocar la mirada internacional sobre este país por reiteradas violaciones de derechos humanos no solo de los “enemigos”, sino de otros ciudadanos que se encuentran al paso de la implementación de estas políticas y prácticas estatales. Sin ser apologistas ni



ingenuos –y sin ignorar la dimensión de violencia criminal que ejercen las pandillas y la envergadura del fenómeno en el que se que han transformado–, deberíamos juzgar el estado de las cosas al que nos han llevado estas prácticas, y empezar a pensar respuestas, que si bien no olviden la contención de delito, si empiecen a balancearla con más leyes y políticas de prevención y reinserción.

## **2. El fenómeno de las pandillas: ¿Desde cuándo las maras se volvieron el principal “problema” de seguridad en El Salvador?**

El Salvador es uno de los países más desiguales y violentos del mundo. Por décadas, el Estado estuvo tomado por elites militares, políticas y económicas que desplazaron la política social en pos de sus propios privilegios, generando condiciones de injusticia y violencia estructural que llevaron a un conflicto armado interno entre 1980 y 1992. Con la firma de los acuerdos de paz, que cerró uno de los episodios más violentos de la historia del país a principios de los 90, se abrió la puerta para el establecimiento de una democracia real por primera vez en la historia de El Salvador; sin embargo, las elites políticas y económicas no estaba dispuestas a girar sus políticas hacia la construcción de un país más equitativo, disolviéndose muy pronto la ilusión de la paz, y volviendo a las viejas dinámicas de marginalización y olvido de las grandes mayorías en el país.

Entre los marginados de siempre, los sectores juveniles populares han sido especialmente olvidados de manera histórica en las políticas sociales destinadas a reducir la pobreza estructural que, desde hace décadas, enfrenta el país. La pobreza y la desigualdad, la falta de oportunidades para desarrollarse profesional y laboralmente, la falta de referentes familiares y comunitarios que orientaran a los jóvenes en la búsqueda de un proyecto de vida, un tejido social comunitario débil que no ofrece a los jóvenes espacios para adscribirse y encontrar sentido de pertenencia e identidad, y un contexto adverso y violento (Cruz y Carranza, 2006; Rua, 2012), han configurado el caldo de cultivo perfecto para la evolución del fenómeno pandilleril en El Salvador.

Las maras no son un fenómeno reciente, ni tampoco son –como suele mencionarse– resultado exclusivo de la transnacionalización del fenómeno pandilleril californiano –como resultado de un giro de la política de inmigración de los Estados Unidos respecto a los centroamericanos a mediados de los años noventa–. El fenómeno pandilleril puede rastrearse a principios de la década de los ochenta (Amaya, 2013; Cruz y Carranza, 2005), donde ya existían grupos de jóvenes que se integraban a estructuras que les proveían un espacio de socialización y pertenencia que no encontraban de otra manera, siendo la pandilla un medio de oposición a las normas aceptadas por los grupos dominantes en la sociedad (Rua, 2012):

En líneas generales coincidimos que las pandillas nacen de la unión de jóvenes con intereses y problemas afines que, tras compartir vivencias comunes, especialmente de discriminación y/o de imposibilidades de desarrollo o bienestar, que generan pautas propias que obedecen e inculcan a sus ingresantes (p.39).

Lo que no se puede negar es que la deportación de jóvenes de las pandillas rivales de Los Ángeles, a partir de las primeras deportaciones en grandes volúmenes de la década de los noventa desde los Estados Unidos, reconfiguró la estructura y funcionamiento de las pandillas en El Salvador, dando inicio a la evolución del fenómeno tal como se conoce en la actualidad (Cruz y Carranza, 2005). Aquellos grupos de jóvenes que buscaban un espacio de socialización han mutado –dada la concurrencia de múltiples factores– hacia estructuras criminales sofisticadas, donde el uso de la violencia y la comisión de diversos ilícitos se han elevado exponencialmente en tan solo dos décadas.

La deportación de emigrantes salvadoreños de primera y segunda generación, que habían poblado una comunidad que se habían estado yendo por décadas a los Estados Unidos (que se agudizó en 1996 a partir de la “Antiterrorism and Effective Death Penalty Act” y la “Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act” (IIRIR)), afectó también a jóvenes que se encontraban vinculados a las pandillas rivales de las calles 18 y 13 de Los Ángeles, propiciando la importación a las pandillas locales de las acérrimas rivalidades entre ambos grupos, el uso de la violencia como recurso para



protegerse, la política de expansión y reclutamiento de nuevos miembros y la incursión en negocios ilícitos como economía de sobrevivencia (Rua, 2012).

A lo largo de dos décadas y media, las pandillas juveniles salvadoreñas mutaron de grupos juveniles a estructuras con características propias de crimen organizado –“grupos bien estructurados con una clara motivación criminal que viven de una especie de economía ilegal a través de acciones como la extorsión, el secuestro, el robo de vehículos y mercancías y el asesinato por encargo” (Cruz y Carranza, 2005:144)-. Ante esta evolución el Estado reaccionó –a destiempo– casi siempre para tranquilizar el reclamo popular ante el problema de la inseguridad. En este proceso, la legislación penal (de la mano con los acontecimientos y las políticas) ha sido un instrumento simbólico para generar la idea de que se está atendiendo de frente el fenómeno pandilleril y la escalada de violencia que se le atribuye. No obstante, este abordaje acotado a la represión, insuficiente en la mayoría de los casos, ha dado pobres resultados en contener la agudización de la violencia pandilleril y la expansión del fenómeno. Las famosas políticas de manodura, y sus resabios en el tiempo, han tenido un efecto contraproducente en la forma en que el pandillero se concibe y se conduce respecto a la sociedad en general.

Este documento analiza los cuerpos legales que han devenido de la evolución del fenómeno pandilleril en El Salvador, visibilizando la configuración de un “derecho penal del enemigo”, que ha mitificando la

figura del pandillero como el “otro”, el ciudadano de segunda categoría que debe ser combatido y aniquilado.

Sin ser apologista de los hoy catalogados como “organizaciones terroristas” sería interesante preguntarse qué hubiera pasado con las pandillas, si cuando empezaron a expandirse como expresión de la exclusión y abandono históricos de la juventud de El Salvador, se hubiera dado igual o mayor peso a políticas sociales y cuerpos normativos para dotar a los jóvenes de reales oportunidades de desarrollo dentro de este país.

### 3. La respuesta estatal salvadoreña al fenómeno de las pandillas: hechos, políticas, leyes

No se puede entender plenamente el giro de la legislación penal salvadoreña de los últimos años, a lo que hemos señalado como una adscripción al derecho penal del enemigo, sin hacer referencia a los hechos que pautaron la respuesta estatal y a las políticas mismas, que derivaron en iniciativas de ley que buscaban legitimar la actuación del gobierno. Por tanto, el presente apartado presenta en una línea de tiempo y describe los principales hechos y políticas, que se relacionan con los principales cuerpos legislativos que se analizarán con más detenimiento en la sección posterior. Para dar una mirada cronológica a lo sucedido y a los móviles que han estado detrás de esta reconfiguración del fenómeno pandillero y el correspondiente desarrollo legislativo.

**Cuadro 1. Línea de tiempo**

Año	Hechos	Política	Ley
Década de los 80s	Surgimiento del fenómeno pandilleril en LA, EEUU		
1992	Firma de los Acuerdos de Paz		
1993			
1994	Surgimiento de la “Sombra Negra	1 Jun. - Inicia gobierno Calderón Sol	
1995	TH <sup>1</sup> : 139.13		

1 Tasa de Homicidios (TH)=(NTH/TP)\*100 MIL Habitantes.  
 NTH: número total de homicidios por año o por período de tiempo  
 TP: población total

La TH se calcula para un año o para un período de tiempo específico.



1996	TH: 117.27	8 Ene. – Nace el CNSP 24 Abr. - EEUU “Antiterrorism and Effective Death Penalty Act” 30 Sep. - EEUU “Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act” (IIRIR)	19 Mar. - Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado
1997	TH: 112.57		14 Feb - Sala declara inconstitucional 7 artículos de la Ley Transitoria
1998	TH: 95		
1999	TH: 65.05	1 Jun. - Inicia gobierno Flores	
2000	TH: 40.3		
2001	11 Sep. – Ataque Torres Gemelas TH: 37.8	26 Oct. - EEUU “USA Patriot Act	
2002	TH: 37.9		
2003	Alza % de homicidios asociados a pandillas Aumento de privados de libertad TH: 37.2	23 Jul. - Plan Mano Dura Operación Puño de Hierro	9 Oct. - Ley Antimaras por 180 días de vigencia (D. 158)
2004	21 Mar.: Elecciones presidenciales 19 Ago.: Motín de pandilleros en Centro Penal La Esperanza deja 31 muertos y 30 heridos TH: 46.8	15 Ene. - “Declaración Conjunta de los Presidentes de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua sobre las Pandillas ‘Mara Salvatrucha’ y ‘Mara 18’” Plan Nacional de Juventud, SNJ Mar. – Operación Puño de Hierro 1 Jun - Inicia gobierno Saca Jun – Jul – Mesas de concertación Agosto – Inclusión de ejército en labores de seguridad 30 de Sep. - Plan Super Mano Dura -21 operativos Puño de Hierro de represión -Creación de Grupos de Tareas Antipandillas (GTA) y en algunos lugares de Secciones Antipandillas (SEAP) -Programa Plan Mano Amiga a cargo de Sec. De Juv. (de prevención) -Programa Plan Mano Extendida a cargo de Sec. De Juv. (para reinserción y tratamiento)	16 de feb. – Se presenta proyecto de LCADGAIE para entrar en vigencia al vencimiento de la Ley Antimaras 1 Abr. – Sala declara inconstitucional en su totalidad la Ley Antimaras (52-2003/56-2003/57-2003) 2 Abr. - Ley para el combate de las actividades delincuenciales de los grupos o asociaciones ilícitas especiales (90 días) (D. 305) 28 Jul. – D.L. 393 (Reformas al C Pn) 28 Jul. - D.L. 395 (Reformas a la Ley Penal Juvenil, donde cambia la denominación de la anterior Ley del Menor Infractor) Jul. – Reformas a Código Procesal Penal
2005	TH: 63.5	-14 operativos Puño de Hierro	
2006	22 Mar. – 6 muertes en cárceles 5 Jul. – Protestas y muertes, reviven la LECAP		21 Sep. – Ley especial contra actos de terrorismo, LECAP



	12 Jul. - Allanamiento Ilegal a la Capilla de la Iglesia Católica de la Cima I TH: 65.8		20 Dic. - “Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Complejos” (D. 190)
2007	6 Ene. – Muerte de 21 reos en penal de Apanteos 9 Ene. – CIDH se pronuncia sobre las condiciones de las cárceles en ESA TH: 58.4		
2008	TH: 52.9	Plan Antidelincuencial Sarissa	
2009	TH: 72.8	1 Jun - Inicia gobierno Funes Plan batalla por la paz 6 Nov. – 2,500 militares desplegados en 29 municipios	
2010	21 Jun. – Muerte de 17 personas en quema de bus en Mejicanos 20 Oct. Observaciones preliminares sobre la visita de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH a El Salvador TH: 66		24 Jun - Reforma del art. 15 de LECAT sobre actos de terrorismo en lugares públicos 1 Sep. - Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones ilícitas y organizaciones de naturaleza criminal (D. 458)
2011	TH: 72.2		
2012	Marzo: Divulgación de “La tregua” TH: 42.7	Plan de protección del transporte público Abr. – Se crea Subdirección Antipandillas PNC / Unidad élite antipandillas	
2013	TH: 41.3	Plan Casa Segura	
2014	TH: 64.2	1 Jun - Inicia gobierno Sánchez Cerén 11 de Ago. – Modelo de Policía Comunitaria	
2015	5 Ene – Obituario de la tregua Mar. - Dennis Alexander Martínez Hernández / Sonia Esmeralda Guerrero (San Blas EEJ) 17 Jul. – Inicia paro de transporte público por amenazas de pandillas (9 choferes mueren) TH: 103	Plan El Salvador Seguro Fuerzas Especiales de Reacción (FER) de la FAES	24 Ago. – Sala declara a las pandillas como grupos terroristas
2016	3 Mar. – Masacre de Opico 28 Jul. – Operación Jaque TH: 81.2 (Insightcrime)	Feb. – Desaparece Unidad Antipandillas - PNC 1 Abr. – Aprobación de medidas extraordinarias (Hasta 30 de abril de 2017)	21 Abr. – Reforma LECAP 27 May. – Declaratoria de inconstitucionalidad del estado de las cosas en el sistema penitenciario de ESA



2017	9 Feb - Aprobación de prórroga de medidas extraordinarias (Hasta abril de 2018)		
------	---	--	--

Fuente: elaboración propia

### 3.1. Noventas: primeros síntomas del crecimiento del fenómeno pandilleril ignorados por el Estado

Por muchos años, las pandillas juveniles no fueron un problema ni en Estados Unidos, ni en El Salvador, puesto que se mantenían circunscritas a territorios específicos y tenían poca influencia fuera de los mismos. Sin embargo, durante los primeros años de la década de los noventa, estos grupos -al paso que aumentaban en tamaño- empezaron a ser visibles por su accionar criminal en los barrios fuera de los territorios donde habían nacido. Ante esto, Estados Unidos tomó rápidas medidas destinadas a combatir su accionar, dando lugar, en 1996 a la sanción de dos piezas: la “Antiterrorism and Effective Death Penalty Act” y la “Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act”, que abrieron la puerta a las deportaciones masivas de jóvenes pandilleros, y no pandilleros, hacia países de origen (Rua, 2012). Mientras tanto en El Salvador, los gobiernos de Alfredo Cristiani (1989-1994) y Armando Calderón Sol (1994-1999) hicieron escasos esfuerzos en responder de manera integral a un fenómeno que empezaba a crecer en las colonias y barrios populares de las zonas urbanas del país. Durante la década, no se registran políticas enfocadas en atender el, ya para entonces, creciente fenómeno de las pandillas juveniles o maras (Cruz y Carranza, 2006):

Durante varios años, los distintos gobiernos de la región norte de Centroamérica no le prestaron atención al problema, de tal manera que el fenómeno siguió creciendo de forma relativamente lenta y silenciosa (p. 144).

No obstante, ya se empezaban a sentir las tensiones de la conflictividad social que desbordaba los territorios tomados por pandillas. Y, durante el mismo 1996, surge en El Salvador el primer cuerpo normativo que hace una referencia cercana a las pandillas: **Ley Transitoria Especial contra la Delincuencia y el Crimen Organizado** (D.L. N° 668, del 19 de marzo de 1996), que ya sancionaba

la pertenencia a grupos que por su descripción podían ser las maras.

Es en ese momento en que las deportaciones de Centroamericanos a sus países de origen empiezan a cobrar importancia. Si bien, la mayoría de los deportados eran personas sin historial criminal o, si al caso, con faltas menores, un buen número de los deportados en los primeros años estaba adscrito a las pandillas de Los Ángeles. A su llegada a El Salvador, como se ha dicho, estos jóvenes pandilleros hallaron el escenario perfecto para reproducirse a una velocidad vertiginosa, y supieron filtrarse en los vacíos de poder de las pandillas locales para hacer mudar sus prácticas hacia el proceso que los llevaría a la situación actual (Rua, 2012).

### 3.2. 2000-2010: la década del *manodurismo* legitimado por ministerio de Ley

La primera década del nuevo ciclo vería una respuesta estatal diametralmente distinta a la actuación gubernamental salvadoreña de los años noventa respecto al fenómeno de las pandillas. Los primeros diez años del nuevo ciclo serían recordados como la década del *manodurismo*. Bajo los gobiernos de Francisco Flores (1999-2004) y Elías Antonio Saca (2004-2009), que impulsaron una serie de políticas de represión contra el crimen, que vendrían aparejadas con la creación de leyes especiales tendientes a sancionar, entre otras cosas, la pertenencia a las maras mayormente diseminadas en territorio nacional: la MS-13 y el Barrio 18.

Hay que recordar que a inicios de los años 2000 se dio un cambio radical en la política de inmigración de los Estados Unidos a raíz de los atentados de septiembre de 2001 (Cruz y Carranza, 2006; Rua, 2012). Esa serie de eventos cambiarían la estrategia de seguridad de ese país y justificarían el recrudescimiento de su política antiinmigrante, que incluía el crecimiento exponencial de las deportaciones de centroamericanos a los países de origen, que se normó en el “USA Patriot Act” (26 de octubre de 2001).



Mientras tanto en El Salvador, el uso de la violencia por parte de las pandillas iba en incremento en esos años. Según las estadísticas oficiales los homicidios atribuidos a las pandillas iban en aumento para 2003. En ese contexto, justo en el año preelectoral, el gobierno de Francisco Flores lanza el “Plan Mano Dura” en julio de 2003, que iba acompañado de operativos especiales como la “Operación Puño de Hierro”, que buscaban la persecución y privación de libertad (aunque fuera por cortos periodos de tiempos) de pandilleros. En octubre de ese mismo año, en relación con las referidas políticas del último año de Flores, es aprobado el primer cuerpo normativo explícitamente destinado al combate de las pandillas en El Salvador: la **Ley Antimaras**, con una vigencia prevista de 180 días a partir de su publicación (D.L. 158 del 9 de octubre de 2003).

Las políticas de mano dura, ampliamente legitimadas por la Ley Antimaras, dieron la pauta para el encarcelamiento masivo de pandilleros, contribuyendo al ya existente hacinamiento de privados de libertad en las cárceles salvadoreñas. Aunque muchos de los encarcelados nunca fueron enjuiciados y menos declarados culpables en el marco de esta ley, si se sabe que la reunión de pandilleros en las principales cárceles del país tuvo un doble efecto: por un lado, el incremento de la violencia al interior de los centros penitenciarios (violencia provocada en su mayoría por la rivalidad entre las dos principales pandillas); y, por otro lado y posterior a la primera, la segregación de los pandilleros por afiliación a la pandilla. Esto último reunió en prisión a jefes de estructuras pandilleras de distintos lugares del país, que hasta ese momento operaban de manera local bajo la estructura de las clicas, y pautó la organización de las pandillas como estructuras de carácter nacional, donde los líderes en prisión se organizaron para reconfigurar el funcionamiento de las pandillas fuera de las cárceles (Cruz y Carranza, 2005).

Mientras los pandilleros eran capturados en los barrios marginados de San Salvador y otras ciudades del país, los líderes que se mantenían bajo arresto fueron reunidos al interior de las cárceles, propiciando sin buscarlo el refinamiento de las estructuras verticales de las pandillas fuera de prisión. Ya durante 2004, los esfuerzos del Plan Mano Dura continuaron a paso firme durante el primer trimestre del año con operaciones como

la denominada “Puño de hierro” a principios de marzo de ese año, volviéndose la bandera política del partido de gobierno para mantener el poder durante las elecciones que se realizaban a finales de ese mismo mes.

En términos legislativos, la Ley Antimaras (cuya vigencia era de seis meses) había recibido amplias críticas por violación a principios constitucionales, a garantías del debido proceso y a los principios de la legislación dirigida a niños y niñas en conflicto con la ley. En razón de estos señalamientos, a finales de 2003 fueron presentados recursos de inconstitucionalidad que buscaban su impugnación, pero entrado el año 2004 dichos recursos aún no había sido resueltos, y ya el 1 de febrero se había presentado una iniciativa de ley que daba continuidad al enfoque de la Ley Antimaras, y que se esperaba entrará en vigencia posterior al vencimiento de la primera ley.

Fue hasta el 1 de abril del año 2004 que la Sala de Constitucional resolvió los recursos presentados en 2003 declarando inconstitucional en su totalidad la referida Ley Antimaras (52-2003/56-2003/57-2003). No obstante, un día después, el 2 de abril de ese mismo año fue aprobada la **Ley para el combate de las actividades delincuenciales de los grupos o asociaciones ilícitas especiales** (D.L. 305 del 2 de abril del año 2004), con una vigencia de 90 días; una ley con un espíritu similar a la anterior con pequeñas variaciones de forma.

En este escenario, Elías Antonio Saca ganó las elecciones presidenciales manteniendo en el poder a la derecha conservadora salvadoreña por cuarto periodo consecutivo. A su llegada al poder, Saca emprendió la construcción de sus políticas de seguridad con las denominadas Mesas de Concertación, donde se hizo un amplio proceso de consulta para escuchar las demandas de los distintos sectores respecto al tema. Para ese momento, la políticas de represión (y prácticas autoritarias por parte de fuerzas de seguridad) habían desencadenado aún más la violencia fuera y, ahora también, dentro de las cárceles. Estadísticamente, “llama la atención encontrar una especie de concurrencia entre la aplicación de los planes de Mano Dura (...) y el incremento de la violencia homicida” (Cruz y Carranza, 2006:159)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Entre 2003 y 2005 se reportó que la violencia homicida atribuida a pandillas paso de alrededor del 8% a alrededor del 40% (Cruz y Carranza, 2006)



Para agosto de 2004, en las calles se desplegaba el ejército para ejercer labores de seguridad y dentro del Centro Penal La Esperanza se daba un motín de pandilleros que dejó 31 muertos y 30 heridos. El mes siguiente a esta escalada de violencia, el 30 de septiembre, Saca anuncia su Plan Super Mano Dura, que –a diferencia de la Mano Dura de Flores– daba alguna cabida a políticas de prevención (Programa Plan Mano Amiga) y a la reinserción y tratamiento (Programa Plan Mano Extendida), además de las medidas de combate frontal de la violencia pandilleril (21 operativos Puño de Hierro, creación de Grupos de Tareas Antipandillas –GTA– y Secciones Antipandillas –SEAP–). Sin embargo, en la práctica, los componentes de prevención, reinserción y tratamiento fueron pobremente implementados<sup>3</sup>. No obstante, estas políticas dejaron como precedente la necesidad de atender el fenómeno de la violencia juvenil también desde estrategias de prevención y rehabilitación (Cruz y Carranza, 2006). Al tiempo que se ejecutaba la Súper Mano Dura, se daban reformas a la legislación penal para coincidir con algunos de los preceptos de la legislación antipandillas.

El año 2004 cerró con una tasa promedio 46.8 homicidios por cada 100 mil habitantes, muy por encima de la tasa promedio de 37 que se había mantenido durante los años previos a la entrada en vigor del *manodurismo*. Dando, desde el principio, altas evidencias del fracaso de dichas políticas para el manejo de la violencia en país (Cruz y Carranza, 2006). Durante el año siguiente, mientras aumentaba la tasa de homicidios (que pasó de 46.8 a 65.8 homicidios por cada 100 habitantes entre ambos años) se mantenían las medidas de combate frontal de las pandillas, sumando 15 operativos puño de hierro durante esos años.

El 5 de julio de 2006, dos policías murieron en una marcha popular en protesta por el alza de la tarifa de transporte público que se había anunciado a finales de junio de ese año. Estos hechos, que no estuvieron lejos de dimes y diretes entre los principales partidos políticos, dieron pauta a la aprobación, el 21 de septiembre de ese año, a la **Ley Especial contra Actos de Terrorismo, LECAT**, que pasaría engavetada por casi una década después

<sup>3</sup> En 2005, se calculaba que existían 39 mil pandilleros en El Salvador, de los cuales, 10 mil querían rehabilitarse, por lo que cualquier esfuerzo resultaba insuficiente (Cruz y Carranza, 2006)

de su aprobación. Ese mismo año, en diciembre, se aprueba la Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Complejos.

El 2007 inició con una revuelta en el penal de Apanteos, donde murieron 21 privados de libertad. Esta noticia levantaría el polvo y la alerta internacional respecto a los centros de internamiento en el país, que habían sido saturados en los últimos años como consecuencia de las políticas de mano dura de Flores y Saca. Dos días después de la revuelta, el 9 de enero, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunciaba sobre las condiciones de las cárceles en El Salvador, demandando al Estado salvadoreño tomar medidas al respecto. Los años consecutivos no variaron significativamente ni las políticas, ni las leyes destinadas a combatir las pandillas en el país.

En junio de 2009 llegó al poder el primer presidente de izquierda en la historia del país, Mauricio Funes, que gobernaría bajo la bandera del FMLN hasta junio de 2014. Aunque con un enfoque más moderado, durante los primeros años de su mandato, Funes mantuvo la presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad. En noviembre de su primer año en el poder, mandó desplegar 2,500 efectivos de la Fuerza Armada para tareas de seguridad. No obstante, las medidas de sus predecesores y su arranque en las políticas de seguridad habían sido infructuosas en reducir la escalada de violencia. El año 2009, y el primer semestre de la izquierda en el poder, fue uno de los años más violentos de las últimas dos décadas, cerrando con una tasa de homicidios de 72.8 por cada 100 mil habitantes.

El año 2010, aun cuando los índices de violencia fueron menores que el año anterior, tuvo momentos de tensión para población salvadoreña. Particularmente, se recuerda el 21 de junio de ese año por la quema de un microbús del transporte público en el municipio de Mejicanos, donde 15 pasajeros murieron calcinados. El hecho, junto con otros eventos cercanos, fue ampliamente cubierto por los medios y atribuido a las pandillas de la zona, provocando gran indignación entre la población. Tres días después de los hechos, el 24 de junio, se darían reformas a la Ley Especial contra Actos de Terrorismo-LECAT, que tenían amplia relación con esos eventos y que agravaron las penas para hechos de esta naturaleza, particularmente en lugares públicos. También en relación con esta nueva escalada de



violencia asociada a las pandillas, en septiembre de ese mismo año, sería aprobada la **Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones ilícitas y organizaciones de naturaleza criminal (D.L. 458)**.

Así, la primera década del siglo XXI, no solo fue testigo del recrudecimiento de la violencia pandilleril y la sofisticación de las estructuras internas de estos grupos, sino también de una lucha frontal contra las pandillas, y no de la manera más eficaz que se diga. Entre el año 2000 y el año 2010, se aprobaron al menos 4 cuerpos normativos de naturaleza penal destinados, directa o indirectamente, al combate de las maras; sin embargo, estas leyes (que se acompañaron de políticas) estuvieron lejos de detener la escalada de violencia que se propinó a lo largo de esos años, y que afectó, como suele suceder, a las clases populares e históricamente excluidas en el país.

Además de su efecto, estos cuerpos normativos se encontraban claramente afiliados a la estructura del derecho penal del enemigo enfocado mayoritariamente en la represión, que ha tenido un efecto contraproducente en el desarrollo de las pandillas en el país, obligándoles a repensar sus formas de funcionamiento y expresión y propiciando su sofisticación en un fenómeno con características de crimen organizado (Cruz y Carranza, 2006; Rua, 2012).

### 3.3. 2011 al presente: Entre la tregua y el *manodurismo* velado

La segunda década del siglo XXI inició con una tasa promedio de 72 homicidios por cada 100 mil habitantes. Como se ha dicho, la década del *manodurismo* (con sus leyes y políticas) estuvo lejos de hacer descender los indicadores de violencia social en El Salvador, entre ellos la tasa global de homicidios, que es la que mayormente se analiza. No obstante, para inicios del año 2012 se dieron una serie de acontecimientos que reconfiguraron el escenario del abordaje de la violencia pandilleril en el país en relación con el Estado.

En marzo de 2012, el periódico digital El Faro hizo pública una investigación relacionada con el proceso denominado “La tregua”, que implicaba un acuerdo de pacificación entre las principales

pandillas del país. Proceso que se señalaba estaba siendo facilitado por importantes actores en el país, entre ellos funcionarios del gobierno de Mauricio Funes. Como lo publicó El Faro en una serie de crónicas y en reportajes que documentaron todo el proceso, muy cerca de las elecciones de alcaldes y diputados de marzo de 2012, se empezó a registrar una reducción significativa de homicidios, que en su momento el gobierno atribuyó al despliegue de seguridad en ocasión de las elecciones, pero que muy pronto en el camino se supo respondían a las órdenes que habrían salido de las cárceles por parte de líderes de las principales pandillas—que mandaron a sus estructuras “calmarse”—. Todo a cambio de privilegios facilitados por el gobierno, que incluían el traslado de sus integrantes del penal de máxima seguridad en Zacatecoluca a otros penales.

Así, entre 2012 y 2013, a la par de la baja de homicidios, el gobierno—sin aceptarlo abiertamente—habría cambiado la forma de relacionarse desde las políticas y la ley con las pandillas, logrando bajar de 14 homicidios diarios a la histórica cifra de 2 homicidios el 12 de marzo de 2012.

Estos “números” allanarían el paso para un nuevo periodo presidencial del partido de izquierda, que en junio de 2014 empezó su segundo mandato consecutivo en el gobierno a la cabeza de Salvador Sánchez Cerén. En el primer semestre en el Ejecutivo, Sánchez Cerén no plantearía una posición tan tajante respecto al tema. No obstante, el 5 de enero de 2015 el presidente Sánchez Cerén ponía punto final al proceso llamado “tregua” (que parecía ya estar sin fuerza) mediante declaraciones a la prensa donde se aseveraba “Nosotros no podemos volver al esquema de entendernos y de negociar con las pandillas”<sup>4</sup>. Con estas declaraciones, que el referido periódico digital denominó “El obituario de la tregua” dio inicio de nuevo proceso de lucha frontal contra las pandillas, que incluyó el retorno de los máximos líderes de las pandillas a la cárcel de máxima seguridad de Zacatecoluca, y diversas políticas y cambios legislativos.

El 2014 cerró con un alza significativa de los homicidios respecto a los dos años de la tregua y el 2015 sería recordado como uno de los años más violentos de la historia reciente de El Salvador,

<sup>4</sup> Declaraciones tomadas del periódico El Faro: <https://elfaro.net/es/201504/opinion/16835/Obituario-de-la-Tregua.htm>



cerrando con un promedio de 103 homicidios por cada 100 mil habitantes. Las pandillas, por su lado, habían tomado también una posición de lucha frontal contra el gobierno. El 17 de julio de ese año las pandillas promovieron bajo amenazas un paro de autobuses a nivel nacional, afectando a la población por varios días y dejando un saldo de nueve choferes de autobuses asesinados. El 24 de julio de ese año, en respuesta a estas y otras acciones de las pandillas, la Sala de lo Constitucional resolvería una serie de recursos de inconstitucionalidad que había sido interpuestos años atrás contra artículos de la Ley Especial contra Actos de Terrorismo-LECAT (2006) y, además de resolver los recursos interpuestos en función del petitorio de los solicitantes, aprovecharía la coyuntura para declarar a la pandillas salvadoreñas como “grupos terroristas”.

Ese mismo 2015, arranca la implementación del “Plan El Salvador Seguro” (que estipuló cinco ejes de acción: prevención de la violencia, control y persecución penal, rehabilitación y reinserción, protección y atención a víctimas y fortalecimiento institucional, y 124 acciones prioritarias a corto, mediano y largo plazo) que era una apuesta con distintos pilares para el abordaje de la violencia en los municipios con mayores índices de criminalidad en el país, que parecía ser más integral en el abordaje de la violencia.

No obstante, las tasas de hechos de violencia se mantenían en números alarmante y empujaron nuevas respuestas al gobierno. Siendo así como el 1º de abril de 2016 –justificándose como respuesta a la Masacre de Opico, donde murieron 11 personas y que fue atribuida a pandilleros ahora condenados por el hecho– se da la aprobación de las **“Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión”** (D.L. 521/2016), que buscan reducir la influencia de los líderes pandilleros privados de libertad, sobre sus estructuras, para ser aplicadas al interior de las 7 cárceles más peligrosas del país con una vigencia de 1 año, que sería ampliado por dos años más el nueve de febrero de 2017. Medidas que, se ha mencionado, buscan hacerse permanentes; puesto que, a pesar de las críticas que ha generado en algunos sectores (En pronunciamiento público de agosto de 2016, el entonces Procurador para Defensa de los Derechos Humanos David Morales,

establecía que el accionar delictivo de las pandillas justificaba las medidas siempre y cuando se respetaran los límites constitucionales), se considera que –junto con el Plan El Salvador Seguro– son la causa de la reducción de las tasas de homicidios en 2016 y 2017.

En la actualidad, además de las cifras que no dejan de ser preocupantes, hay un serie de señalamientos –nacionales e internacionales– en torno a la situación de los derechos humanos en El Salvador, en relación al incremento de desapariciones forzadas y a la recurrencia de muertes que responden a patrones de ejecuciones extrajudiciales, atribuidas en buena medida a miembros de las fuerzas públicas de seguridad –tanto policías como militares–. Ya en 2014 la PDDH se había pronunciado sobre muertes que respondían a este patrón<sup>5</sup> y, en actualidad, se han documentado casos probados de ejecuciones extrajudiciales (V. Gr. Caso San Blas y Caso Panchimalco<sup>6</sup>). Lo que se señala con preocupación por expertos en derechos humanos, en el sentido del retorno de prácticas del pasado, donde algunos derechos entran en estado de excepción en razón de la seguridad pública, y donde se podría estar provocando una aceleración de la escala de violencia que ya vive el país.

Como se dijo al principio, el análisis de los hechos nos permite entrever los factores que han empujado la respuesta del Estado, que se ve reflejada en políticas expresas o tácitas, que traen aparejada una afectación al ordenamiento jurídico. Como se verá a continuación, la respuesta legislativa al fenómeno de las pandillas ha tenido una fuerte carga simbólica, que ha justificado la actuación de diferentes gobiernos en la búsqueda del manejo de los principales indicadores de violencia social –o más bien en razón de la reducción de los homicidios–, pero que parecen estar lejos de tener los efectos esperados.

#### 4. Las leyes de cara a la Constitución

Como se vio en el apartado precedente, existen al menos seis cuerpos legales especiales, casi todos de carácter transitorio –4 de 6–, que se han aprobado

5 Recuperado de: <http://www.pddh.gob.sv/menupress/573-posicionamiento-del-procurador-para-la-defensa-de-los-derechos-humanos-sobre-inseguridad-en-el-pais-y-politicas-implementadas>

6 Recuperado de: <http://www.pddh.gob.sv/menudocs-7/send/2-docs/192-caso-panchimalco>



–o reformado en el caso de la LECAT– para lidiar con el fenómeno de las pandillas en El Salvador (Ver Cuadro 1). A continuación, se describen estos cuerpos normativos, resumiendo su objeto y su

contenido y haciendo un análisis de su enfoque de cara a los principios de la Constitución.

<b>Cuadro 2. Cuerpos normativos relacionados con el fenómeno pandilleril</b>		
<b>Decreto Legislativo</b>	<b>Objeto</b>	<b>Vigencia</b>
Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado D.L. 668 del 19 de marzo de 1996	Lograr mayor eficacia en la aplicación de las sanciones penales, y regular el procedimiento especial aplicable en la investigación y juzgamiento de los hechos punibles previstos en la misma, con la finalidad de combatir eficientemente el incremento de la delincuencia y el crimen organizado.	2 años Hasta el 21 de marzo de 1998 Declarada inconstitucional en 1997
Ley Antimaras D.L. 158 del 9 de octubre de 2003	Establecer un régimen especial y temporal para el combate legal de las agrupaciones conocidas como maras o pandillas.	180 días Declarada Inconstitucional el 1 de abril de 2004
Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales D.L. 305 del 2 de abril del año 2004	Establecer un régimen especial para el combate de las actividades delincuenciales de los grupos o asociaciones ilícitas especiales, conocidos como Maras o Pandillas.	90 días Hasta el 1 de julio de 2004
Ley Especial contra Actos de Terrorismo D.L. 108 del 21 de septiembre de 2006	Prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos que se describen en ésta, así como todas sus manifestaciones, incluido su financiamiento y actividades conexas, y que por la forma de ejecución, medios y métodos empleados, evidencien la intención de provocar estados de alarma, temor o terror en la población, al poner en peligro inminente o afectar la vida o la integridad física o mental de las personas, bienes materiales de significativa consideración o importancia, el sistema democrático o la seguridad del Estado o la paz internacional; todo lo anterior, con estricto apego al respeto a los Derechos Humanos.	Vigente  Reformada en 2010, 2014 y 2015
Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal D.L. 458 del 1 de septiembre de 2010	Son ilegales y quedan proscritas las llamadas pandillas o maras tales como las autodenominadas Mara Salvatrucha, MS-13, Pandilla Dieciocho, Mara Máquina, Mara Mao Mao y las agrupaciones, asociaciones u organizaciones criminales tales como la autodenominada Sombra Negra; por lo que se prohíbe la existencia, legalización, financiamiento y apoyo de las mismas.	Vigente



<p>Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión D.L. 521 del 1 de abril de 2016</p>	<p>Asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares, debiendo para el efecto realizar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, adoptar las medidas del personal y tecnológicas que fueren necesarias, para asegurar la eficacia del régimen penitenciario.</p>	<p>Vigentes  1 año que fue prorrogado hasta 1 de abril de 2018.</p>
---	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de los decretos legislativos.

#### 4.1. El primer antecedente: Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado (1996)

En los análisis relativos a la legislación antipandillas, la **Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado** de 1996 pasa un poco desapercibida, quizás porque en ese momento el fenómeno de las pandillas aun no tenía la importancia que tiene hoy para las políticas de seguridad.

Como su nombre lo dice, esta ley fue aprobada con carácter de transitoria y de emergencia, con una vigencia prevista de dos años. En los considerandos este cuerpo normativo fue justificado por el legislador diciendo que por “el alarmante incremento de la criminalidad la mayoría de la población está demandando que se dicten medidas urgentes y especiales” (Considerandos de la Ley); y estuvo pensada, por su naturaleza, para normar un procedimiento especial, para investigar y juzgar, y establecer penas más graves a los responsables de los “grupos criminales” definidos en ella. Casi un año después de su entrada en vigencia, buena parte del articulado de la Ley fue declarado inconstitucional (art. 22 inc. 2 y 4, 4, 6, 12, 14, 15, 22).

Después de precisar su objeto, la Ley contenía una serie de disposiciones relativas a los delitos que buscaba regular (homicidios, lesiones, violación, rapto, secuestro, amenazas, hurto, robo, extorsión, tenencia ilegal de armas de fuego, peculado, negociaciones ilícitas, cohecho y organizaciones internacionales ilícitas, agrupaciones delictivas, riña tumultuaria, fraude procesal especial, proposición y conspiración) y una referencia a las disposiciones penales ordinarias que se modificaban en virtud de ella (por ejemplo agravar todas las penas hasta una

tercera parte del máximo de las establecidas en la legislación ordinaria, agravantes en caso de que los imputados sean funcionarios públicos, entre otros). Además, la Ley estipulaba una serie de disposiciones relativas al juzgamiento de menores de 18 años de edad, permitiendo la “habilitación” de menores para ser juzgados como adultos a criterio de juez y, por tanto, convirtiéndolos en sujetos de dicha Ley.

Como se ha dicho, el 14 de febrero de 1997 la Sala de los Constitucional resolvió una serie de demandas de inconstitucionalidad acumuladas, cinco que habían sido interpuestas por ciudadanos y una por la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, resolviendo declarar inconstitucional varias de las normas contenidas en esta Ley (15-96 y Ac. Decreto Legislativo N° 668). En la sentencia, la Sala estimó que artículos de la referida Ley violaban los siguientes preceptos de la Constitución de 1983: lo relativo a la **finalidad de la pena de privación de libertad**, que debe tender a la readaptación social del delincuente (Art. 27 de la Constitución), puesto que la ley no establecía límites temporales máximos para los delitos contenidos en la misma; el **derecho a la libertad** como derecho fundamental (Art. 2 de la Constitución), puesto que no se respetaba el precepto de la privación de libertad como último recurso, aparte de que contenía disposiciones que prohibían la excarcelación; el **principio de legalidad** (Arts. 8 y 15 de la Constitución) mediante la creación de tipos penales abiertos que dejaban al arbitrio del juez la tipificación del delito; el **principio de presunción de inocencia** (Art. 12 de la Constitución); la **potestad constitucional de la Fiscalía General de la Republica en lo relativo a la dirección de la investigación del delito** (Art. 193. Ord. 3ro Cn.), en tanto que autorizaba a la Policía Nacional Civil para ejercer esta función; y, finalmente, se consideraba que se violentaba el **principio de igualdad** (Art. 3 Cn.) y el mandato de



**conservar un régimen especial para los menores en conflicto con la Ley**, puesto que el artículo 22 del cuerpo normativo en cuestión estipulaba una habilitación de los menores que cometieran los delitos mandados por ella.

Como se ha dicho, esta Ley pasa poco advertida en los análisis al respecto de la legislación antipandillas, sin embargo, en este cuerpo legal se encontraban ya algunos de los principios y vicios que serían reproducidos en los cuerpos legales antipandillas de la década posterior. En su momento, organismos multilaterales enfocados en la protección de los derechos de la niñez y adolescencia señalaron esta ley como un gran retroceso en la Legislación penal juvenil y como una franca violación al artículo 35 de la Convención de los Derechos del Niño, vigente en El Salvador desde 1990.

#### **4.2. Las leyes del *manodurismo*: Ley Antimaras y Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales**

Un año antes de terminar su periodo de gobierno y 8 meses antes de las nuevas elecciones presidenciales de 2004, el gobierno de Francisco Flores lanza su “Plan Mano Dura”. Esta política de Estado en materia de seguridad, enfocada en la represión del fenómeno de las pandillas, abrió la puerta para una visión reductiva del fenómeno de las pandillas juveniles. Y, paralela a la visión del Ejecutivo, el legislador optó por normas en correspondencia a la visión represiva en la legislación penal y a la creación de cuerpos legales “transitorios y de emergencia” para juzgar a las personas pertenecientes a estos grupos.

La “**Ley Antimaras**” (2003) tenía por objeto “establecer un régimen especial y temporal para el combate legal de las agrupaciones conocidas como maras o pandillas” (Art. 1 D.L. 158/2003) y, a lo largo de su articulado: daba una definición de “maras o pandillas”; establecía que el ámbito de aplicación de la Ley era de carácter nacional, a adultos y a menores entre 12 y 18 años de edad (cuando a criterio de juez los menores estuviesen “habilitados” para discernir); establecía la cuantía de las sanciones por falta (multa, trabajo de utilidad pública, libertad condicional, arresto hasta 6 meses, y medidas reeducativas o de reinserción); establecía los principales delitos, que tenían

pena de prisión entre los 2 y 6 años (pertenencia a mara o pandilla, riña tumultuosa, solicitar dinero de forma intimidatoria, exigir dinero como impuesto) y faltas (intimidación grupal, agrupación con escándalo, irrespeto en grupo, exhibiciones deshonestas en grupo, tocamiento en grupo, desfiguración de paredes, portación de arma blanca, portación de objetos contundentes, identificación con maras o pandillas, permanencia en lugares abandonados, presencia de menores en lugares para adultos, consumo público y tenencia de drogas para consumo, permanencia ilícita en cementerios, permanencia de escolares en centros de juego, venta de elementos actos para la violencia, elementos lesivos en espectáculos, perturbación de espectáculos, obstrucción de salida, no portación de documentos de identidad); estipulando además un serie de disposiciones relativas al juzgamiento y normas procesales penales aplicables a las personas juzgadas por delitos contenidos en esta ley.

Además de lo anterior, llamó especialmente la atención las disposiciones que contenía la Ley Antimaras relativas a los menores de edad y a las personas deportadas, que por esas épocas llegaban por miles al país, fruto del cambio de dirección en la política de inmigración de los Estados Unidos a partir de septiembre de 2001.

Respecto a los menores, la norma establecía: “Los infractores de doce a dieciocho años de edad miembros de maras o pandillas gozarán de trato y procedimiento especial determinados en esta ley. Cuando un menor comprendido entre las edades de doce a dieciocho años de edad, cometa delitos o faltas contempladas en esta ley o en el Código Penal y la Fiscalía General de la República advierta que posee discernimiento de adulto, solicitará al Juez de Menores que evalúe esta situación; si el Juez de menores considera que está en capacidad de discernir la ilicitud de las conductas e infracciones cometidas como un adulto lo declarará como adulto habilitado y se le aplicará la legislación pertinente.” (Art. 2), que violaba los principios constitucionales y de derecho internacional respecto al tratamiento especial de menores en conflicto con la Ley.

Por lo que respecta a las personas deportadas, la referida ley estipulaba la potestad para detener deportados cuando por “sus antecedentes o apariencia se dedujera su pertenencia a una mara



o pandilla” (Art. 29 inc. 2do), lo que estigmatizó a las personas deportadas y propició prácticas lesivas a la dignidad de estas personas en los centros de atención a migrantes retornados durante los años posteriores.

Como se ha dicho, esta ley tenía una duración prevista de 6 meses. Y, aunque se interpusieron recursos de inconstitucionalidad por la violación de varios principios de la carta magna, que fueron admitidos y resueltos a favor en buena medida, la ley estuvo vigente prácticamente todo el período previsto en un inicio, porque la declaratoria de la Sala de Constitucionalidad llegó cuando casi se vencía el plazo de vigencia; apenas un día antes de la aprobación de una nueva Ley –que tenía el mismo espíritu que la primera–.

No obstante llegar de manera tardía, la **resolución de la Sala de lo Constitucional (52-2003/56-2003/57-2003)** resolvió los tres recursos interpuestos en 2003 en contra de gran parte del articulado de la Ley Antimaras (1 inc. 1ro, 2do y 3ro; 2 inc. 3ro y 5to; 4 inc. 8; 6 inc. 1ro y 2do; 8 inc. 2do; 9, 16, 18, 19, 22, 23, 25, 29 inc. 1ro y 2do, 30) y, en consecuencia, resolvió declarar inconstitucional todo el cuerpo legal por conexión. Sentando, de esta manera, importantes precedentes para el abordaje desde la Ley de los temas de seguridad asociados a grupos específicos.

Sobre los argumentos vertidos por la Sala en la sentencia, el tribunal estimó que se había violentado los siguientes preceptos constitucionales: 1) El **principio de lesividad** (Art. 2, inc. 1ro Cn.) puesto que la LAM penalizaba conductas que no constituían un daño o peligro para bienes jurídicos fundamentales o instrumentales (como pertenecer a una pandilla, tener tatuajes o señas que identifiquen con una pandilla, encontrarse en lugares abandonados o deshabitados, encontrarse en cementerios en horas nocturnas, permitir que menores estén en lugares de juego en horas de estudio, deambular sin documentos de identidad); 2) El **principio de culpabilidad** (Art. 12 Cn.) puesto que se violentaba la presunción de inocencia en varios artículos de la LAM, por ejemplo: considerar delito la pertenencia a un grupo particular (y no las conductas devenidas del accionar del individuo) y cualesquiera señas particulares que lo hicieran presumiblemente marero o pandillero, el presumir que una persona

deportada por su apariencia o conducta fuera pandillero a criterio de “agente de autoridad”, el portar arma blanca “injustificadamente”; 3) El **mandato constitucional de que los menores en conflicto con la Ley sean juzgados a partir de un régimen especial** (Art. 35 de la Cn.) a través de las disposiciones de la LAM que permitían considerar a los menores como “adultos habilitados”, aún por debajo de los estándares internacionales; 4) En relación con la anterior, se consideró que la “habilitación” de menores **violaba los compromisos de derechos internacional relativos al régimen especial para menores en la justicia penal** (Art. 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño), considerándose en consecuencia vulnerado 144 inc. 2º de la Constitución, cuando establece la prevalencia de los instrumentos internacionales sobre las leyes especiales; 5) **Violación del principio de legalidad y de seguridad jurídica** (Arts. 15 y 1 Cn.) en virtud del cual nadie puede ser juzgado por normas posteriores a los hechos que se le imputan, como lo hacía la LAM al considerar delito la pertenencia a pandillas, aunque fuera anterior a la promulgación de la Ley; 6) **Violación de los arts. 86 y 193 de la Constitución relativos a las competencias de la Fiscalía General de la República** relativa a la titularidad de la acción penal, puesto que la LAM la atribuía a la Policía Nacional Civil y otros agentes de autoridad; y 7) **Violación del principio de igualdad** (Art. 3 Cn.) puesto que la diferenciación que hacía la LAM entre personas en conflicto con la ley pandilleros (a los que aplicaba la Ley) o no pandilleros no obedecía a fines constitucionales.

Como se ha dicho, tanto las políticas como las leyes antimaras de esa época fueron utilizadas como bandera de campaña entre 2003 y 2004. La inconstitucionalidad descrita salió a la luz cuando la Ley ya había tenido sus efectos, saturando las cárceles y dando inicio a un proceso de profunda transformación de las pandillas que devendría en las características que tienen en la actualidad. Y, como si no hubieran abundado razones para pensar que un enfoque en extremo represivo no era lo mejor para abordar el fenómeno, un día después de declarada inconstitucional la LAM, fue aprobada la Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales. Una ley que, con pequeñas modificaciones conservaba en gran medida el espíritu y los preceptos de su predecesora.



La **Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales** definió como objeto “establecer un régimen especial para el combate de las actividades delincuenciales de los grupos o asociaciones ilícitas especiales, conocidos como Maras o Pandillas” introduciendo desde acá una modificación a la LAM, en tanto que se dirigía no al combate de las pandillas, sino a las actividades delictivas de sus miembros. No obstante, se considera que esta ley “contenía en su esencia, el objeto y los fines de la declarada inconstitucional Ley Antimaras” (Cruz y Carranza, 2005:150).

No obstante lo declarado en su objeto, el articulado de esta ley seguía sancionado prácticamente los mismos delitos (pertenencia a una mara o pandilla, cuyo límite máximo de pena de prisión fue elevado un año y se agregó la agravante para los líderes; la inducción a la pertenencia a una mara o pandilla; riña grupal; coacción en la vía pública, donde se mantuvo el tipo pero se quitó la referencia expresa a los tatuajes y las señas de manos; coacción al libre tránsito; coacción especial por residir en determinado lugar; daños especiales; la alteración del orden público) y en varios tipos penales se aumentó la pena de prisión. Además de que contenía en mismo espíritu en cuanto a la habilitación de menores el conflicto con la Ley, que había sido declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional con sobrados argumentos en el caso de la LAM.

En específico, el legislador hizo un intento de que la “Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales” se cargara más hacia las conductas desde el objeto y no en las personas por su apariencia. No obstante, al interior de la Ley siguió sancionado la pertenencia a las maras o pandillas, elevando un año el límite superior de la pena de prisión, violentando (como lo hacía la LAM) los principios constitucionales de lesividad, culpabilidad, legalidad e igualdad. Así mismo, la Ley cuidó la referencia a distintivos como tatuajes o señas incluyendo la especificación de que debían usarse como medio o identificación a una pandilla.

Otros cambios respecto a la LAM fueron: la inclusión del delito de “inducción a la pertenencia a una pandilla”, que se agravaba cuando la persona

inducida era menor de 14 años de edad; y, en cuanto a las penas, la nueva ley antimaras elevó los límites para las penas de prisión en la mayoría de los delitos; además, de que, algunas faltas de la LAM se elevaron al nivel de delitos (como el caso de los delitos de daños especiales y alteración al bien público).

En conclusión, en la ley antimaras de 2004 se cuidaron y matizaron algunos aspectos formales que habían sido reiteradamente señalados como contrarios a la Constitución, a tenor de la ley de 2003. No obstante, los principios violentados en la primera, en opinión de la Sala, también se violentaron en la segunda, fundamentalmente al enfocarse en la pertenencia a pandillas y al ignorar los estándares internacionales respecto al juzgamiento de menores mediante la figura de “habilitación”.

#### **4.3. Legislación vigente: Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal (2010), Ley Especial contra Actos de Terrorismo (2006) y Medidas Extraordinarias (2016)**

En la actualidad, hay tres decretos legislativos que se encuentran vigentes y que tiene una relación directa con el fenómeno de las pandillas en El Salvador: La Ley contra Actos de Terrorismo de la década pasada (pero que fue desengavetada gracias a una sentencia de la Sala de Constitucional en agosto de 2015); la Ley de Proscripción de pandillas de 2010; y las Medidas Extraordinarias de 2016.

Respecto a la **Ley contra Actos de Terrorismo, LECAT**, esta es una Ley que fue aprobada en el contexto de un debate respecto a los acontecimientos del 5 de julio de 2006, donde murieron dos policías y 10 personas más resultaron heridas en una protesta pública por el alza de la tarifa del transporte público, que había sido anunciada pocos días antes de la movilización. La alarma social producida por los acontecimientos aceleró el proceso de la aprobación de este cuerpo normativo en la Asamblea Legislativa.

No obstante, esta ley no cobraría mayor importancia sino hasta el 21 de junio de 2010, cuando después de la quema de un microbús de transporte público en el municipio de Mejicanos –donde murieron



15 personas–, se activó de nuevo la alarma social por el fenómeno de las pandillas y se introdujeron reformas relativas a los actos de terrorismo en lugares públicos (incluyendo el transporte público) tres días después de este hecho. De ahí, sería hasta el 24 de agosto de 2015, cuando la Sala de lo Constitucional (resolviendo recursos acumulados de inconstitucionalidad relativos a la referida ley) se tomaría espacio en la parte resolutoria de su sentencia para declarar a las pandillas como “grupos terroristas”, colocando de nuevo la ley en la primera plana de las noticias, a propósito de las acciones contra la delincuencia en aquellas semanas –que se han llamado las más sangrientas de las últimas décadas–. Esta última declaratoria conllevó a una serie de reformas para agravar las penas cuando a causa de los delitos contenidos en la ley se provocará muerte o lesiones graves a las personas.

En cuanto a su objeto, la LECAT nace para “Prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos que se describen en [ella], así como todas sus manifestaciones, incluido su financiamiento y actividades conexas, y que por la forma de ejecución, medios y métodos empleados, evidencien la intención de provocar estados de alarma, temor o terror en la población, al poner en peligro inminente o afectar la vida o la integridad física o mental de las personas, bienes materiales de significativa consideración o importancia, el sistema democrático o la seguridad del Estado o la paz internacional; todo lo anterior, con estricto apego al respeto a los Derechos Humanos.” (Art. 1 LECAT).

Para lograr tal cometido, la LECAT regulaba: 1) Lo que entendería como organizaciones y actos terroristas (atentar contra personas protegidas o sus familiares; ocupación armada de ciudades, poblados y edificios; adulteración de sustancias; apología o incitación pública a actos de terrorismo; simulación de delitos; espionaje; delito informático; pertenencia a organizaciones terroristas; actividades delictivas y actos de terrorismo relacionados con armas; toma de rehenes; delitos y actos contra seguridad portuaria, marítima, fluvial, lacustre, aérea, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental o insular; apoderamiento, desvío, utilización, atentando o derribamiento de aeronaves o buques; actos contra seguridad de aviación civil y aeropuertos; interferencia a medios de tripulación aérea; amenazas; financiación al terrorismo; encubrimiento; actos

preparatorios; entre otros); 2) Las penas que podían llegar hasta los 60 años de prisión en los casos en que hubiera muerte o lesión grave de personas; 3) Disposiciones relativas a las medidas cautelares y el comiso de bienes relacionados con grupos o actos terroristas; 4) Las disposiciones penales y procesales penales especiales para este tipo de delitos; y 5) Un componente de prevención del terrorismo.

En agosto de 2015, la Sala de lo Constitucional desempolvó el expediente más antiguo que tenía en lista de espera, para resolver cuatro recursos de inconstitucionalidad y, en la resolución, desestimó 23 planteamientos de inconstitucionalidad y declaró contrarios a la Constitución cuatro artículos de dicho cuerpo legal (**Ref. 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007**). Esta declaratoria se da a poco más de un mes de un paro de transporte público provocado por presión de las pandillas en el país y un mes con altos de índices de violencia criminal. En la sentencia, se resolvió que los cuatro artículos impugnados violaban los principios de legalidad, resocialización y proporcionalidad.

Pero además de resolver lo pedido por los solicitantes, la Sala resolvió “ultra petitio” –o más allá de lo solicitado– (Landaverde, 2015) declarar a las pandillas como “grupos terroristas” (Marroquín, 2015), por las siguientes razones: “es un hecho notorio que las organizaciones criminales antes mencionadas, realizan dentro de su accionar, atentados sistemáticos a la vida, seguridad e integridad personal de la población, incluidos contra las autoridades civiles, militares, policiales y penitenciarias; contra la propiedad, mediante la ejecución de delitos de extorsión a personas naturales o jurídicas; vulneraciones al derecho de todo ciudadano de residir en cualquier lugar del territorio, obligándoles a abandonar sus residencias mediante amenazas; en contra del derecho a la educación, puesto que se obliga a la deserción de estudiantes, debido al temor de ser víctimas de aquellas organizaciones; contra el libre tránsito, debido a que hay zonas específicas donde ciertas personas no pueden circular, bajo riesgos de sufrir atentados a su vida o integridad; modifican la distribución territorial realizada por el Tribunal Supremo Electoral, máxima autoridad en la materia según el art. 208 Cn., para efectos del voto residencial, y lo adecuan a la distribución de los territorios según es controlada por ellos;



paralizan el transporte público de pasajeros, incluso a nivel nacional y con frecuencia atentan contra la vida del personal de los servicios de transporte público; impiden la libre realización de actividades económicas y laborales de amplios sectores de la población; entre tantas acciones realizadas de manera sistemática, planificada y organizada. Con base en ello, la Sala concluye que son grupos terroristas las pandillas denominadas Mara Salvatrucha o MS-13 y la Pandilla 18 o mara 18, y cualquier otra pandilla u organización criminal que busque arrogarse el ejercicio de las potestades pertenecientes al ámbito de la soberanía del Estado, atemorizando, poniendo en grave riesgo o afectando sistemática e indiscriminadamente los derechos fundamentales de la población o de parte de ella; en consecuencia, sus jefes, miembros, colaboradores, apologistas y financistas, quedan comprendidos dentro del concepto de “terroristas” en sus diferentes grupos y formas de participación, e independientemente de que tales grupos armados u organizaciones delictivas tengan fines políticos, criminales, económicos (extorsiones, lavado de dinero, narcotráfico, etc.), o de otra índole.” (Comunicado de prensa de la Sala de lo Constitucional, CSJ, 2015).

La resolución no pasó desapercibida, ni para los medios de prensa nacional e internacional, ni para expertos en la materia. Los magistrados por su parte, manifestaron estar siguiendo precedentes que avalan con jurisprudencia a la Sala para pronunciarse sobre “problemáticas reales a las que se enfrenta la sociedad” (CSJ, Boletín Informativo, Octubre de 2015). Mientras hay quienes opinan que, sin pretender hacer una apología a estas organizaciones, puede considerarse que la Sala se extralimitó en sus funciones al resolver un asunto que no le había sido requerido; faltando así al principio de congruencia procesal -que manda al juzgador atenderse a los requerido por las partes- (Landaverde, 2015).

En adición a lo anterior, se ha criticado la resolución de la Sala en tanto invade las potestades del juez natural, puesto que compete a juez penal determinar la comisión de los hechos delictivos normados en la legislación correspondiente. En este punto, la Sala hizo descansar su resolución en un “hecho notorio” –que excluye necesidad de probación por su obviedad–, invadiendo las atribuciones del juez correspondiente para determinar la configuración del tipo penal (Landaverde, 2015).

Según el referido autor, en la sentencia de la Sala “se advierte una actitud de legitimación de lo que tratadistas alemanes denominan derecho penal del enemigo, entre cuyas características se encuentra la de que determinadas garantías procesales son relativizadas o incluso suprimidas” (Landaverde, 2015), categoría recurrente en el desarrollo de la legislación penal salvadoreña de las últimas décadas.

El segundo de los cuerpos legales de relevancia vigentes y relativos al fenómeno de las pandillas fue aprobado el 1 de septiembre de 2010: **Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones ilícitas y organizaciones de naturaleza criminal (D.L. 458)**.

La referida ley definió como objeto declarar “ilegales y proscritas las llamadas pandillas o maras tales como las autodenominadas Mara Salvatrucha, MS-trece, Pandilla Dieciocho, Mara Máquina, Mara Mao Mao y las agrupaciones, asociaciones u organizaciones criminales tales como la autodenominada Sombra Negra; por lo que se prohíbe la existencia, legalización, financiamiento y apoyo de las mismas”.

La Ley de proscripción de pandillas, a diferencia de sus predecesoras, era brevísima y de carácter fundamentalmente declarativo y contenía en sus disposiciones: la declaratoria de ilícitos y merecedores de responsabilidad penal, civil y administrativa, de los actos jurídicos que realicen las pandillas; la pérdida de algunos derechos civiles y políticos de los condenados por esta ley; la extinción del dominio de bienes, la inmovilización de fondos y la posibilidad de incautación, secuestro y embargo preventivo de bienes provenientes de las actividades de estos grupos; la disolución de personas jurídicas constituidas en relación con estas agrupaciones; y la designación de la PNC y la FGR como responsables del cumplimiento de la ley.

Es de hacer notar, un cambio importante de este cuerpo normativo en cuanto a sus predecesores, relativo a los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pandillas. En su artículo 9º esta ley mandaba el acatamiento de las leyes en la materia y el mandato de notificar a la Procuraduría General de la República para la respectiva protección del principio de interés superior del menor. Siendo otra disposición interesante el artículo 10 de la



misma que mandata crear una normativa destinada a regular el retiro o deserción y rehabilitación de miembros de estos grupos, por primera vez en la historia de las leyes antipandillas.

Como se ha dicho, esta Ley es brevísima y no contiene disposiciones relativas a más delitos que la pertenencia a estos grupos, ni tampoco contienen muchas disposiciones relativas al proceso penal correspondiente. No obstante, se mantiene la visión represora de la pertenencia, más allá de las conductas, se ve de positivo el respeto al régimen especial relativo a menores y la perspectiva de rehabilitación consagrado, aun de manera muy breve, en sus disposiciones.

Finalmente, vale hacer referencia al Decreto Legislativo 321-2016 que contiene las **“Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión”** aprobadas por un año el 1º de abril de 2016, y prorrogadas hasta el 8 de abril de 2018 el 9 de febrero de 2017.

Dichas disposiciones surgen en el contexto de la consternación nacional por una masacre en el municipio de San Juan Opico, donde once trabajadores agrícolas fueron asesinados con lujo de barbarie por al menos siete miembros de pandillas, que fueron condenados a 385 años de pena de prisión en mayo de 2017.

Las llamadas “medidas extraordinarias” definieron como finalidad “asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares, debiendo para el efecto realizar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, adoptar las medidas del personal y tecnológicas que fueren necesarias, para asegurar la eficacia del régimen penitenciario.”

Este decreto legislativo estipulaba que 7 centros penales del país podrían tomar como medidas: a) Habilitar centros temporales de reclusión; b) Trasladar privados de libertad entre los distintos centros penitenciarios; c) Restringir o limitar del desplazamiento de los privados de libertad, a través del encierro o el cumplimiento de la pena en celdas especiales; d) Restringir las visitas de toda clase o suspensión de las mismas; e) Participación

obligatoria en actividades de índole reeducativa y de formación de hábitos de trabajo; y, f) Otras que sean necesarias para el cumplimiento de la finalidad del decreto. Dichas medidas, que entraron en vigencia el mismo día de su aprobación y se mantienen vigentes hasta abril de 2018, incluían la suspensión de traslado de reos, la suspensión temporal de las audiencias, el corte del tráfico de telecomunicaciones y redes inalámbricas en centros penitenciarios.

Si bien a estas medidas han sido atribuidos muchos de los logros del gabinete de seguridad en cuanto a los indicadores de violencia social en el país en los últimos meses, las medidas extraordinarias han sido ampliamente criticadas por estar empeorando las, de por sí inhumanas, condiciones de las cárceles salvadoreñas, que en mayo de 2016 fueron declaradas inconstitucionales por el máximo tribunal (**Ref. 119-2014 ac**) y que se señala contrarían el espíritu de la naturaleza de la medida de internamiento en la legislación penal.

En 2016, la Sala de Constitucional hacía eco de los múltiples señalamientos al Estado salvadoreño por las condiciones en que (históricamente) han vivido los privados de libertad en las cárceles del país. Que dicho sea de paso, se han visto más y más abarrotadas gracias al enfoque represivo de las políticas de seguridad que se agravo con las políticas de mano dura.

En la referida sentencia la Sala resolvió: “Declárase la existencia de un estado de cosas inconstitucional y ordenase el cese de la condición de hacinamiento en que se encuentran los privados de libertad (...) en los [recintos en] que se advierta dicha problemática, debiendo las autoridades involucradas realizar los planes estratégicos para ese efecto y llevar a cabo el seguimiento correspondiente”.

Así, se tiene claro que -a la entrada en vigencia de las medidas extraordinarias- las condiciones de las cárceles en el país ya eran contrarias al ordenamiento constitucional, pues atentaban contra los derechos fundamentales de los privados de libertad. Aunado a lo anterior, las referidas medidas (con todas sus virtudes para la reducción de la tasa global de homicidios) han venido a empeorar el estado de las cosas respecto al sistema penitencia salvadoreño.



Al respecto, en un **pronunciamiento emitido en agosto de 2016, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos**, David Morales, manifestó que –después de las respectivas diligencias de investigación por denuncias de violación de derechos fundamentales al interior de las cárceles– a tenor de las medidas extraordinarias y su prolongación en el tiempo: a) Se están violentando los fines legítimos del régimen de privación de libertad, que de acuerdo a la constitución es la reinserción; b) Que se han agravado las deficiencias estructurales en los servicios de salud, las pésimas condiciones de higiene, la escasez de implementos para tomar alimentos, la deficiencia en el servicio de agua potable, la suspensión de audiencias judiciales y el acaecimiento de incidentes violentos; c) Se ha dado la muerte de al menos 15 personas por agravamiento de las condiciones carcelarias de hacinamiento extremo, insalubridad y falta de atención médica; y d) Que se ha agravado la condición de hacinamiento e insalubridad, aparte de problemas conductuales por la falta de libertad ambulatoria y la permanencia permanente en las celdas. Constituyendo esta situación una violación de los principios de necesidad, proporcionalidad y readaptación social del art 27 inc. 3º de la Constitución.

Si bien el Procurador Morales reconoce en su pronunciamiento la importancia de este tipo de medidas, encaminadas a aminorar la influencia de los privados de libertad en la comisión de delitos fuera de los recintos penitenciarios, hace también un llamado a generar medidas complementarias más sostenibles que privilegien los principios de las actuales políticas de seguridad ciudadana (Plan El Salvador Seguro). El Procurador señaló que “las limitaciones y las deficiencias históricas del sistema penitenciario salvadoreño hacen que la falta de movilidad y el hacinamiento tengan un impacto profundo en la salud física y mental de la población penitenciaria”.

Además, agregó que “es necesario que el mensaje que la población perciba sobre el accionar institucional en esta materia sea siempre de respeto al Estado de derecho y la legalidad, que ninguna situación de violencia debe tenerse como justificante para consentir abusos de poder o actos arbitrarios y que la solución al problema de la delincuencia no es la violación a los derechos de los reclusos, sino,

la prevención de los delitos y el ataque frontal de las causas que generan la delincuencia” (PDDH, 2016).

Uno de los efectos de estos vaivenes en políticas, leyes y declaratorias de inconstitucionalidad, ha sido la interlocución –y, a veces, contraposición (De Varela, 2009) – entre los distintos poderes de Estado, a veces a favor a veces en desacuerdo, que construyen de manera conjunta el entorno político y legal en el cual se desarrolla el fenómeno social llamado maras o pandillas. En el caso de El Salvador, se ha llegado a estimar que la Sala de Constitucional se ha convertido en un actor importante de la política criminal del país, en tanto no solo se ha limitado a resolver los recursos que le son presentados, sino que además ha sentado precedentes para el abordaje del fenómeno pandilleril desde sus sentencias. En este sentido, es válida la idea de que también el máximo tribunal ha contribuido, por momentos, al estado de las cosas en el abordaje del fenómeno de las maras en El Salvador.

## 5. Balance del enfoque del derecho penal como respuesta al fenómeno de las pandillas: pistas de la configuración del derecho penal del enemigo

Como se ha visto, la producción legislativa relacionada con el fenómeno de las pandillas guarda una amplia relación con las políticas de seguridad del gobierno de turno, que en el caso de El Salvador han tendido a ser reactivas (mera respuesta al devenir de los acontecimientos) y no preventivas, además de contener un enfoque eminentemente represivo (Amaya, 2013; Cruz y Carranza, 2006).

En El Salvador, al analizar la legislación y el quehacer político a la luz de los acontecimientos, se puede notar claramente que estas leyes y políticas han tenido un amplio poder simbólico, que ha servido para tranquilizar a las grandes mayorías afectadas y afligidas por la violencia social y accionar de las pandillas, en momentos de crisis y picos de violencia (Cruz y Carranza, 2006; Rua, 2012).

Estas leyes han repetido una y otra vez los mismos patrones: 1) Han sido temporales (en buena parte de los casos) y de emergencia, respondiendo a momentos particulares y no a visiones de largo plazo para el abordaje del fenómeno pandilleril; 2)



Han tenido un enfoque mayoritariamente represivo (salvo contadas disposiciones que hacen una mención vaga a la prevención y rehabilitación<sup>7</sup>); 3) Han normado regímenes especiales para abordaje de grupos específicos, en este caso las maras o pandillas (propiciando la estigmatización de grupos poblacionales, como los jóvenes o los deportados); 4) Han contenido definiciones o disposiciones que sancionan al individuo y no sus conductas, por pertenencia a una mara o pandilla, y han hecho alusión a su apariencia, generando estigma social en torno a “signos distintivos” (como tatuajes o señas de manos); 5) Han abundando en el aumento de conductas punibles de tipo abstracto; y 6) En la mayoría de los casos, han querido establecer la figura de “habilitación” de menores para ser juzgados como adultos (violentando los principios constitucionales y la Convención de los Derechos de Niño, que mandan lo contrario); entre otros aspectos que se han considerado (en más de una sentencia de la Sala de lo Constitucional) como atentatorios de los principios constitucionales de lesividad, culpabilidad, legalidad, seguridad jurídica, reinserción y prevalencia del derecho internacional sobre la legislación especial (De Varela, 2009; Rua, 2012).

Hoy por hoy, se acepta abiertamente que las llamadas políticas de “mano dura” de la primera década del siglo tuvieron un efecto contraproducente en el desarrollo de las pandillas juveniles, puesto que –lejos de contener la incidencia de hechos de violencia asociados a estos grupos– empujaron a las pandillas a replantearse sus formas de expresión y funcionamiento (Cruz Carranza, 2006; Rua, 2012):

No cabe duda que (...) las políticas de mano dura han tendido su propia trampa. No sólo es más difícil disuadir del uso de la violencia a grupos que están obteniendo ahora sí ganancias importantes del crimen organizado, sino que los más jóvenes, aquellos que se están integrando más recientemente a estos grupos, poseen ahora

7 En octubre de 2015, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública entregó a la Asamblea Legislativa una propuesta de “Ley de prevención, rehabilitación y retiro de miembros de pandillas”, como una alternativa para jóvenes pandilleros que aún no han cometido delitos graves y desean rehabilitarse. A pesar de ser una iniciativa sin precedentes para balancear el abordaje del fenómeno desde otros enfoques, esta y otras leyes similares no han logrado prosperar en el Legislativo por el momento.

una identidad anónima: no se tatúan, no están en las calles, no se manifiestan (Santamaría Balmaseda, 2006:9).

Aparte de que, por años (a partir de 2003), las redadas de pandilleros juntaron en las cárceles a los líderes de las pandillas de todo el país, propiciando que sus tácticas y esquemas de organización se sofisticaran gracias a su acercamiento dentro de las cárceles, que se convirtieron en sus cuarteles (Rua, 2012; Cruz y Carranza, 2006), teniendo a partir de ese momento incidencia a nivel de país. En la práctica, las leyes antimaras saturaron el sistema penitenciario y el sistema judicial<sup>8</sup> (Cruz y Carranza, 2006).

En este proceso de transformación, las “leyes antimaras” fueron un instrumento que legitimaba las políticas y daba aval a los funcionarios públicos para el combate frontal de las pandillas y uso de la fuerza, desde las propias leyes (Rua, 2012). Es así como, los cuerpos normativos descritos han sido consistentes en su enfoque represivo (desde el primero de 1996, hasta las medidas extraordinarias del año 2016), dando muestras de la filiación a la figura del “derecho penal del enemigo” desde la legislación penal salvadoreña (Landaverde, 2015; Rua, 2012; Cruz y Carranza, 2006):

El Siglo XXI nos recibe inmersos en una dicotomía que parece, de momento, insalvable entre un Derecho Penal Garantista y un Derecho Penal del Enemigo. Desde la caída de las “Twin Towers” el mundo agudizó el recurso a medidas legales de “excepción” o de “emergencia” que mediante la restricción de derechos pretenden “combatir el terrorismo”. Tal actividad si bien no resulta novedosa, se ha extendido hacia otros ámbitos como el narcotráfico u otras modalidades de crimen organizado y se han empleado para demarcar y criminalizar a determinados sujetos o grupos sociales (V. gr. inmigración ilegal) (Rua, 2012:60).

El derecho penal del enemigo se caracteriza por: la proliferación de políticas y leyes de emergencia; la excepcionalidad de libertades cívicas en pos de la seguridad; la multiplicación de los tipos penales; la sanción de los actos preparatorios; el aumento

8 Cerca de 20 mil pandilleros fueron arrestados durante la vigencia de las leyes antimaras pero, en la práctica, los jueces se negaba a aplicar estas leyes de mano dura (Cruz y Carranza, 2006).



de las penas; y la ausencia de leyes integrales complementarias (Cruz y Carranza, 2006; Rua, 2012). Todo esto con la idea “tranquilizar a la opinión pública mediante producciones legislativas que de antemano son de imposible cumplimiento” (Rua, 2012:61). En resumen, el derecho penal del enemigo es esta combinación entre la emergencia y el poder simbólico del derecho penal (Cruz y Carranza, 2006).

En El Salvador, muchos de los cuerpos normativos descritos eran innecesarios, puesto que los tipos penales de la legislación ordinaria (Código Penal, Código Procesal Penal, Ley Penal Juvenil) eran suficientes para regular los delitos contenidos en ellas. Sin embargo, estas leyes fueron utilizadas como una herramienta para aquietar la opinión pública y, de paso, manipular las voluntades de las grandes mayorías con fines político-partidistas.

### **5.1. Preocupaciones actuales de derechos humanos: legitimación de la limpieza social y las prácticas del pasado**

En opinión de Javier Rua (2012), el problema de la adscripción a los principios del derecho penal del enemigo es que este “allana el camino para prácticas autoritarias y avanza sobre elementales libertades individuales para impedir la movilidad entre los estratos sociales, acallar los reclamos de los más desfavorecidos e intentar mantener mediante el terror un “orden social” o una “seguridad social” fantástica” (Rua, 2012:38). Sin embargo, esto a la larga no hace sino empeorar el estado de las cosas.

El Salvador es un país con una historia reciente de uso desmedido de la fuerza por parte de agentes de autoridad que representan al Estado. Esto hace poner la lupa en las violaciones de derechos humanos que emanan de la decantación de la justicia penal hacia regímenes en extremo represivos y siempre en estado de emergencia, que justifican la dispensa de garantías fundamentales en función de la seguridad. Así, es importante advertir que en la actualidad hay gran alarma amparada en investigaciones nacionales y señalamientos internacionales, relativos a vulneraciones recurrentes de derechos humanos fundamentales en dos temas:

1. La recurrencia de uso excesivo de la fuerza por parte de agentes el Estado y las ejecuciones

extralegales. En este tema, existe evidencia en investigaciones (periodísticas sobre todo) que señalan, con cada vez mayor frecuencia, los casos de uso excesivo de la fuerza por parte de miembros de policía y las fuerzas armadas<sup>9</sup> en contra de la población civil, el incremento de desapariciones forzadas y ejecuciones extralegales (Amaya, 2013; IHRC, 2007). Medios independientes de comunicación, así como el anterior Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, han hecho públicos informes bien documentados de presuntas ejecuciones extralegales de civiles en el marco de las nuevas miradas del ejecutivo al fenómeno pandillero (Casos Finca San Blas y Panchimalco).

En contrapartida, las pandillas han recrudecido en acciones violentas en contra de agentes estatales. Como lo advertía Amaya Cobar al decir “Lo inmanejable del problema de las pandillas desde una óptica reduccionista como la punitiva, ha generado nuevos brotes anómicos tales como las ejecuciones sumarias de pandilleros y apareamiento con mayor fuerza de grupos de exterminio y por otro lado, una mayor respuestas violenta de los pandilleros hacia autoridades del estado.” (2013: 249).

Esta escalada de violencia, esta respuesta de uno y otro lado que cuesta cada día más vidas, hace urgente la sinceridad y la voluntad política para admitir la recurrencia de estos patrones y para su esclarecimiento; así como el tomar medidas tendientes a erradicar el abuso de la fuerza por parte de los agentes de autoridad que representan al Estado.

2. Malas condiciones de centros de internamiento en el país. Como se ha expresado en apartados precedentes, el Estado actual de las cárceles salvadoreñas es muy precario. Al punto de que han sido declaradas inconstitucionales las condiciones en que se encuentran los privados de libertad en el país. Esta situación había sido ya señalada por organismos como la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana

<sup>9</sup> El mantenimiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública es en sí una contradicción y una intromisión en las funciones propias de los cuerpos policiales, cuyas mandato es proteger a la población civil, en lugar de abusar de la autoridad que les es conferida; para reproducir prácticas de limpieza social en contra de ciertos grupos de población, otrora muy comunes en este país.



de Derechos Humanos (CIDH)<sup>10</sup>, que ya se han pronunciado al respecto haciendo un llamamiento al Estado salvadoreño para tomar las medidas pertinentes. Entre las observaciones preliminares de la visita de la referida relatoría se señala la necesidad de encaminar medidas para superar las deficiencias estructurales históricas del sistema penitenciario salvadoreño, que no permiten a los centros de internamiento cumplir su función de reforma y readaptación social de los privados de libertad.

Respecto a las causas por las graves condiciones de vulneración de derechos para la población privada de libertad, la CIDH señalaba “Otro factor decisivo en el agravamiento de la situación del sistema penitenciario es la elaboración de una política de seguridad pública orientada preponderantemente a la represión” (CIDH, 2010). Agregando que todas las reformas penales devenidas del enfoque represivo en la justicia penal no han venido acompañadas de un cambio sustancial en las instituciones judiciales y penitenciarias. Al punto de haber rebasado el sistema con un hacinamiento de más del 300 por ciento del sistema.

En actualidad, las de por sí deplorables condiciones de los centros de internamiento han sido agravadas desde la entrada en vigencia de las mencionadas “medidas extraordinarias”; al punto de que se han atribuido al menos 15 muertes de privados de libertad al empeoramiento de las condiciones de hacinamiento y restricciones de libertad ambulatoria, que comprometen la salud física y psicológica de los reos. En este punto, conviene retornar el pronunciamiento del Procurador de Derechos Humanos de la República, en función de encaminar medidas más sostenibles, que no impliquen la violación de los derechos humanos de aquellas personas bajo tutela directa del Estado, todo en pos de la seguridad.

## 6. Conclusiones

Hay dos formas de ver el fenómeno de las maras, como un “desafío criminal” o como un síntoma

<sup>10</sup> Observaciones preliminares sobre la visita de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH a El Salvador en octubre de 2010 (ANEXO AL COMUNICADO DE PRENSA 104/10).

de las profundas deudas de la sociedad y el Estado salvadoreño con la juventud en condiciones de exclusión (Amaya, 2013). En este último sentido, las maras o pandillas son “el resultado de las decisiones políticas, deliberadas o no, consientes o no, que los estados han hecho para lidiar con su población joven y para enfrentar el problema de las pandillas.” (Cruz y Carranza, 2006:136).

Debe considerarse que estos grupos “nacen, evolucionan y se transforman -para bien o para mal- en un entorno institucional, el cual tiene que ver con decisiones políticas, con un marco jurídico establecido y con el comportamiento de las instituciones que deben lidiar con la problemática” (Cruz y Carranza, 2005:147).

Este artículo no pretende ser una apología al accionar y la miserias del fenómeno pandillero, sino más bien una revisión panorámica sobre en qué hemos errado (el político, el legislador, el ciudadano que legitima la represión) en el abordaje de las pandillas, constituyéndolos en el enemigo, el otro, el problema a combatir. Cuando quizás haya que apostar, como siempre se recalca, al trabajo serio y sostenido en las causas que han generado un entorno que empuja a los jóvenes a las pandillas (como la mejor opción de socialización, de ocupación y hasta de sobrevivencia). Como dice De la Rúa, la visión del tema pandillero como una fenómeno social (y no como un problema de seguridad) “permite mejores puntos de partida al momento de buscar soluciones positivas y no represivas al conflicto humano subyacente en el fenómeno marero” (2012:4).

Sin duda, “no existe ejemplo más claro sobre el fracaso del Derecho Penal de Enemigo” (Rúa, 2012:70) que lo sucedido en el caso de las políticas y leyes salvadoreñas para enfrentar el fenómeno de las pandillas, puesto que –si bien puede dar resultados de corto plazo– este enfoque se presta para la exclusión y muta eventualmente en más violencia, tenemos pruebas sobradas de ello.

Por tanto, de cómo abordemos este fenómeno en adelante dependerá lo que tengamos que enfrentar en el futuro, ya han recomendado expertos que si bien el enfoque de contención del delito es importante y necesario, debe equipararse con los componentes de prevención y reinserción social (Cruz y Carranza, 2006). En este orden de ideas,



vale repensar la represión como la salida de siempre, y conviene ensayar nuevas alternativas que, para variar, superen la visión instrumental del derecho y las políticas e inviertan en medidas de largo plazo, que atiendan los problemas que hacen regresar a la sociedad salvadoreña siempre a la violencia.



## Bibliografía

- **Amaya Cóbar, Edgardo (2013)**. LA PERSECUCIÓN PENAL DE LAS PANDILLAS EN EL SALVADOR
- **Cruz, José Miguel y Carranza, Marlon (2006)**. CAPÍTULO 4, PANDILLAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE EL SALVADOR (2006) en Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas / Javier Moro (editor). ISBN: 99939-69-80-X. Consultado por última vez en mayo de 2017 en: <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Juventudes,%20Violencia%20y%20Exclusi%C3%B3n%20Desaf%C3%ADos%20para%20las%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf>
- **De Varela, Karla (2009)**. Leyes antipandillas y adolescentes en conflicto con la ley en conflicto con la ley La experiencia salvadoreña, UNICEF El Salvador. En el Foro “Inseguridad ciudadana. Justicia Penal Juvenil. Mitos y Realidades” Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) Santo Domingo 15 de septiembre de 2009
- **Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas - Corte Suprema de Justicia (2015)**. Magistrado analiza efectos de la sentencia que declara terroristas a pandillas, Boletín Informativo. Disponible en [http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2015/oct\\_15/boletines/011015\\_bolterror.pdf](http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2015/oct_15/boletines/011015_bolterror.pdf), consultado por última vez en mayo de 2017.
- **Landaverde, Moris (2015)**. LA DECLARATORIA DE TERRORISTAS A LAS PANDILLAS CRIMINALES HECHO POR LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Publicado en la Revista Jurídica Digital “Enfoque Jurídico” el 07 de septiembre de 2015. <http://www.enfoquejuridico.info/wp/archivos/376>
- **Marroquín, Efraín (2015)**. ANALISIS SOBRE LA LEY ESPECIAL CONTRA ACTOS DE TERRORISMO Y LA SENTENCIA QUE DECLARA COMO GRUPOS TERRORISTAS A LAS PANDILLAS
- **International Human Rights Clinic-IHRC, Human Rights Program of Harvard Law School (2007)**. No Place to Hide: Gang, State, and Clandestine Violence in El Salvador
- **Santamaría Balmaseda, G. (2006)**. Las maras centroamericanas, una identidad que ha dejado de tatuarse: posibles lecciones para las pandillas mexicanas [en línea], Centro de Estudios y Programas Interamericanos, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, consultado: 1 de junio de 2017, en: [http://interamericanos.itam.mx/working\\_papers/09GEMA.pdf](http://interamericanos.itam.mx/working_papers/09GEMA.pdf)
- **Rua, Ramiro Javier (2012)**. EL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO EN LA LEGISLACIÓN RELATIVA A LAS MARAS EN EEUU Y EL SALVADOR en Revista Crítica Penal y Poder 2012, n° 3, (pp. 166) Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos Universidad de Barcelona

### Decretos legislativos

- D.C. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, Constitución de la República de El Salvador, publicado en el D.O. N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre de 1983.
- D.L. 668 de 19 de marzo de 1996, Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado
- D.L. 158, 9 de octubre de 2003, Ley Antimaras
- D.L. 305, 2 de abril del año 2004, Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales
- D.L. 108, 21 de septiembre de 2006, Ley Especial contra Actos de Terrorismo
- D.L. 458, 1 de septiembre de 2010, Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal
- D.L. 521/2016, Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión



### **Sentencias de la Sala de lo constitucional**

- Sentencia 15-96 y Ac. Decreto Legislativo N° 668 relativa a la inconstitucionalidad de la Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado, emitida el 14 de febrero de 1997.
- Sentencia 52-2003/56-2003/57-2003 relativa a la inconstitucionalidad de la Ley Antimaras, emitida el 1° de abril de 2004.
- Sentencia 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007 relativa a la inconstitucional de la Ley Especial contra Actos de Terrorismo y la declaratoria de las maras o pandillas como “Grupos terroristas”, emitida el 24 de agosto de 2015.
- Sentencia 119-2014 ac relativa a declaratoria de inconstitucional del estado de las cosas de las condiciones de los centros de privación de libertad salvadoreños, emitida el 27 de mayo de 2016.







## **Autora**

### **Noemy Molina**

Licenciada en Ciencias Jurídicas graduada de la Universidad Centroamérica José Simeón Cañas UCA, Maestra en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte en Baja California, México. Ha trabajado desde 2006 en proyectos de investigación con un énfasis en las migraciones internacionales y la violencia contra las mujeres, contando con varias publicaciones académicas en estas temáticas. Entre 2008 y 2010 fue responsable para Centroamérica del Proyecto de Investigación sobre migraciones laborales “Encuesta de Migración de la Frontera Sur de México” de El Colef. Entre 2013 y 2015 fue investigadora asociada del Centro Internacional para Investigación de la Violencia de la Universidad de Bielefeld en Alemania, donde desarrollo una investigación llamada “Ni Paz Ni Tregua para las Mujeres en El Salvador”. Ha trabajado para Partners El Salvador desde el año 2015 en diferentes proyectos, además de ser responsable de una investigación sobre el “Continuum de la Violencia contra las Mujeres en el Triángulo Norte de Centroamérica” en el marco del Proyecto Infosegura de PNUD-USAID. Actualmente, forma parte del staff de un proyecto de fortalecimiento de los sistemas de Derechos Humanos en El Salvador.

## **Impresión**

© 2017 Friedrich-Ebert-Stiftung FES  
(Fundación Friedrich Ebert)

Dirección: Pasaje Bella Vista No. 426, entre 9ª.Calle Poniente y 9ª. Calle Poniente bis, Colonia Escalón. San Salvador, El Salvador, Centro América

Apartado Postal: 1419  
Teléfonos: (503) 2263-4342 / 2263-4339 /  
Fax: (503) 2263-4347  
e-mail:elsalvador@fesamericacentral.org  
www.fesamericacentral.org

Responsable: Francisco Raúl Ortiz,  
Coordinador de Programas

La Fundación Friedrich Ebert (en alemán Friedrich Ebert Stiftung, FES) es una fundación política alemana que ofrece espacios de debate en más de 100 países del mundo y que tiene oficinas en todos los países de América Central. Su objetivo es fortalecer la democracia y la justicia social y, para estos efectos, coopera con actores políticos, sindicales y sociales de diversa índole en todo el mundo.

[www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ANÁLISIS – ISSN: 2413-6611