

# Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia

MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA





---

# Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia

---

MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

---

#### Autoridades

**Carlos Mauricio Funes Cartagena**

Presidente de la República

**David Munguía Payés**

General de División

Ministro de Justicia y Seguridad Pública

**Douglas Mauricio Moreno Recinos**

Viceministro de Justicia y Seguridad Pública

#### Equipo editorial

**Revisado por:** Henry Campos, Edgardo Amaya,  
Fátima Ortiz, Luis Flores

**Diseño y diagramación:** Contracorriente Editores

Este documento fue elaborado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, con los aportes de los participantes de la Iniciativa de Diálogo Social Abierto, el Gabinete de Seguridad y directores y asesores de las dependencias del MJSP. Se agradece especialmente al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco del Programa Conjunto Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social, con cuya asistencia técnica se coordinaron los talleres de discusión, análisis y divulgación de este documento.

# Contenido

---

04	<b>Introducción</b>
08	<b>01   Antecedentes. Estado y desafíos del sector seguridad pública al inicio de la gestión</b>
08	La situación de la violencia e inseguridad
19	Descripción del estado de las instituciones al inicio de la gestión 2009-2014
28	<b>02   Bases normativas e institucionales para la formulación de la política</b>
28	Marco legal
33	Marco institucional: la planificación gubernamental
34	<b>03   Principios rectores</b>
37	<b>04   Objetivos</b>
37	Objetivo general
37	Objetivos específicos
38	<b>05   Ejes</b>
38	Eje 1: Control y represión del delito
44	Eje 2: Prevención social de la violencia y del delito
50	Eje 3: Ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social
54	Eje 4: Atención a las víctimas
56	Eje 5: Reforma institucional y legal
66	<b>Siglas utilizadas</b>
67	<b>Documentación citada o consultada</b>
70	<b>Anexos</b>

# Introducción

---

El 1 de junio de 2009, el Presidente Mauricio Funes asumió la conducción del Órgano Ejecutivo en un momento en que El Salvador ya era considerado uno de los países más violentos de América Latina. Partiendo de dicho antecedente, el Presidente expresó su decidida voluntad de trabajar en el logro de mejores condiciones de seguridad para los habitantes de El Salvador. Su firme compromiso ha sido incrementar los esfuerzos y abordar ámbitos del crimen que, en algunos casos, parecen haberse enquistado en las instituciones.

En su toma de posesión el Presidente afirmó: «Nuestra democracia se encuentra acechada por las fuerzas oscuras del narcotráfico y del crimen organizado...»<sup>1</sup> Desarticular esas redes es una tarea que requiere una visión común y esfuerzos coordinados de todas las instituciones públicas y privadas, y de los ciudadanos comprometidos con una verdadera seguridad, sin claudicar ante los chantajes de esas estructuras del crimen organizado.

La posición presidencial también ha sido clara con respecto a otras graves manifestaciones del delito: «El Salvador no puede entrar en este circuito de terror y de miedo, como tampoco podemos dejar que segmentos de la sociedad, en especial las personas más pobres, sean rehenes de las pandillas y bandas integradas por menores, no por eso menos peligrosas. Las maras y las pandillas no pueden continuar actuando y creciendo impunemente, y transformando barrios y comunidades en territorios libres para los delitos».<sup>2</sup> Además desde la presidencia se ha señalado la necesidad no solo de cumplir con las obligaciones de represión de todo crimen, sino también de realizar tareas dirigidas a atajar las causas del delito que afectan a la población en riesgo.

El Presidente también ha expresado: «Hay que cambiar el concepto de seguridad pública (...) y comenzar a producir resultados. Además, hay que apostar por la persecución

---

**1.** Funes, Mauricio. Discurso toma de posesión Sr. Mauricio Funes, Presidente de la República. Sin datos editoriales. Accesible desde: [http://www.presidencia.gob.sv/novedades/discur-](http://www.presidencia.gob.sv/novedades/discursos/discursos/item/95-discurso-toma-de-posesi%C3%B3n-sr-mauricio-funes-presidente-de-la-rep%C3%ABlica.html)

[sos/discursos/item/95-discurso-toma-de-posesi%C3%B3n-sr-mauricio-funes-presidente-de-la-rep%C3%ABlica.html](http://www.presidencia.gob.sv/novedades/discursos/discursos/item/95-discurso-toma-de-posesi%C3%B3n-sr-mauricio-funes-presidente-de-la-rep%C3%ABlica.html)

**2.** Ídem.

del delincuente y reforzar el presupuesto y la efectividad de la Policía Nacional Civil. También hay que atender las precarias condiciones de vida de la población, que son fuente de inseguridad y violencia social (...) La labor de prevención del delito y de la violencia comienza por generar mejores condiciones de vida y mayores oportunidades laborales, por elevar el nivel educativo de las jóvenes generaciones, por brindar atención y protección a nuestros jóvenes».

La preocupación por brindar soluciones a la problemática de la inseguridad ha sido ampliamente tratada y analizada por diversos actores, y grupos que contribuyeron a la formulación de lo que sería la visión del nuevo gobierno sobre la gestión de la seguridad. Uno de los más importantes esfuerzos de reflexión sobre la seguridad, lo constituyó el diálogo social abierto, que congregó a un grupo muy heterogéneo de profesionales y ciudadanos, vinculados al quehacer de la justicia y de la seguridad pública. Juntos establecieron los lineamientos estratégicos que han de ser considerados por el nuevo gobierno.

A partir del mencionado esfuerzo, el documento *Cambio en El Salvador para vivir mejor*, ya trazaba los principales ejes de la política de seguridad: prevención, control y combate al delito, reparación social del delito, rehabilitación y readaptación. Como ejes estratégicos también se mencionaban la transformación y la mejora del funcionamiento institucional de la seguridad y de la justicia.

En el marco del nuevo gobierno, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, cumpliendo las instrucciones presidenciales y en cumplimiento de los objetivos del *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*, definió la presente *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*, la cual fue presentada y sometida a consulta en los primeros meses del año 2010.

Con el objeto de sumar voluntades y de facilitar el conocimiento y la divulgación de la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia, presentamos este documento, en el que se resume el enfoque y las estrategias más importantes contra la violencia y el crimen, la cual que ha sido enriquecida por el trabajo de varios talleres con la participación de titulares y técnicos de las instituciones del sector, llevados a cabo con la asistencia

técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco del Programa Conjunto Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social, financiado con fondos del gobierno de España.

La política que se desarrolla en este documento es una política de Estado. Surge de un compromiso de quienes son responsables de las instituciones de la seguridad para afrontar el fenómeno de la violencia y la criminalidad en El Salvador desde una visión colectiva y diversa de la sociedad, de la que se requiere una participación amplia desde todos sus componentes.

Las políticas propuestas son de carácter integral e interinstitucional de los organismos responsables de la justicia y de la seguridad pública, en tal sentido, la política se encuentra metodológicamente organizada en cinco ejes de trabajo, los cuales se detallan a continuación:

1. Control y represión del delito
2. Prevención social de la violencia y del delito
3. Ejecución de medidas y penas, rehabilitación y reinserción social
4. Atención a víctimas
5. Reforma institucional y legal

El nuevo gobierno concibe la seguridad pública como parte integrante de la seguridad humana. La asume como una política de Estado basada en la Constitución de la República, el espíritu de los Acuerdos de Paz, el respeto a la dignidad humana, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Esta estrategia, que se plasma en el *Plan Quinquenal de Gobierno 2010-2014*, es la aplicación estructurada de una política que persigue consolidar la paz y promover la convivencia social, retomando estudios, diagnósticos y recomendaciones sobre la materia, elaborados desde hace mucho tiempo por académicos, especialistas y operadores. El documento integra, además, recomendaciones de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, emitidas en el año 2007 y contenidas en el documento *Seguridad y Paz, un Reto de País*, que constituyen un esfuerzo de consenso, por cuanto en su elaboración participaron los distintos partidos políticos, personalidades y expertos internacionales.

Esta política asigna igual importancia y esfuerzo a las acciones de prevención, represión y rehabilitación, pues constituyen un todo congruente y armónico. Los planes y




programas que se deriven de la política aquí planteada se aplicarán a corto, mediano y largo plazo. Esta planificación se fundamentará en estudios, diagnósticos y propuestas de diversas instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales con el fin de crear consensos, voluntad política y unificación de recursos para la solución del problema de la violencia y del crimen.

Todas las acciones encaminadas a llevar a cabo esta política deberán ser realizadas con un enfoque de consideración a la dignidad del ser humano, y se debe apoyar con especial atención a los sectores más vulnerables de la población, como la mujer, la niñez, la juventud o los adultos mayores. Por otra parte, existen elementos importantes que deben ser tomados en cuenta por los actores involucrados, como son la transparencia y la rendición de cuentas.

El documento detalla los objetivos, estrategias y líneas de acción; pero ello no excluye otras alternativas y respuestas que surjan de acuerdo con el desarrollo de la gestión, el consenso nacional y las transformaciones sociales. Es, por tanto, una política flexible y con capacidad de adaptación a nuevas contingencias y desafíos a fin de llevar más seguridad y tranquilidad a la sociedad salvadoreña.



  
David Munguía Payés  
General de División  
Ministro de Justicia y Seguridad Pública

## 01 Antecedentes. Estado y desafíos del sector de la seguridad pública al inicio de la gestión

---

### La situación de la violencia y de la inseguridad

Desde el inicio de la posguerra, El Salvador ha vivido bajo elevados niveles de violencia e inseguridad, al punto de ser considerado uno de los países más violentos de la región, con tasas que han superado los 50 homicidios por cada 100 mil habitantes. Para 2008, la tasa de homicidios registrada fue de 52 por cada 100 mil habitantes.

Si bien en dicho año se registró un descenso en la cifra de muertes violentas, a partir del segundo semestre ocurrió un importante despunte que se prolongó hasta 2009.<sup>3</sup> Es importante destacar que las muertes intencionales, en un porcentaje que ha oscilado entre el 76% y el 80%, son ocasionadas por el uso de armas de fuego, lo que indica el enorme impacto de la violencia armada en la mortalidad del país.

Los datos de los homicidios, analizados en función del sexo de las víctimas, muestran que la población joven de sexo masculino es la más afectada de forma directa por la violencia (tabla 1).

En el periodo 2005-2008, el rango de víctimas que tenían entre 15 y 24 años, en el caso de los hombres, superaba ligeramente la tercera parte de los homicidios del país. Al agregar otros rangos de edad, se obtuvo que el promedio de hombres víctimas de homicidio entre los 15 y 29 años es del 54%. Dicho porcentaje aumenta al 65% al agregar el segmento de hombres hasta los 34 años. Este dato llega al 73% al sumar la población masculina hasta 39 años.

---

**3.** Un informe del BID señala que las autoridades atribuyeron la reducción de homicidios en 2008 al aumento de la efectividad del trabajo en materia de investigación y al aumento de la denuncia ciudadana. Sin embargo, el mismo informe destaca la falta de relación de dichos argumentos con el repunte de violencia registrado con posterioridad en el primer

semestre de 2009, que marcó una media de 12 homicidios diarios. Ver: Inchauste, Gabriela; Héctor Morena y Ernesto Stein (Editores), *Hacia la generación de más oportunidades: fundamentos de una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2009. Pág. 462.

Las muertes intencionales en mujeres durante el periodo presentado constituyen el 10.56%. Cabe señalar que 2006 y 2008 son los años en que mayores alzas porcentuales se registraron en este grupo, con un 11.15% y un 10.95%, respectivamente.

Entre las mujeres, el rango de edad más afectado fue el de 15 a 19 años, que alcanzó casi el 2% de las víctimas de homicidio, mientras que en el caso de los hombres, el rango más afectado fue el comprendido entre los 20 y los 24 años. Es decir, si analizamos el impacto de los homicidios entre las mujeres, la violencia afectó principalmente a las adolescentes. La incidencia del homicidio en las mujeres, por otro lado, se extiende más en los diferentes rangos de edad, de tal suerte que tres cuartas partes de las muertes violentas de mujeres se dan entre los 15 y los 44 años, lo cual se debe al hecho de que las dinámicas de violencia que afectan a los sexos son diferentes.

Otro indicador relevante sobre el impacto de la delincuencia en el país es la tendencia al incremento del delito de extorsión de 2005, en comparación al de 2009 (gráfico 2).

Es notorio cómo un delito que carecía de mayor representación en las estadísticas policiales, pronto se convirtió en uno de los de mayor atención entre las autoridades y la población. 2006 marcó de manera contundente un punto de inflexión en este delito, que se alzó como un rubro de gran importancia dentro de la economía criminal. A pesar de una aparente estabilización, la tendencia volvió a repuntar hacia fines de 2008 y en el primer semestre de 2009.

Por otro lado, a partir del análisis de las encuestas, se ha constatado una evolución histórica descendente en el grado de victimización de la ciudadanía por el crimen en los años posteriores a la guerra. Sin embargo, los descensos alcanzados a mediados de la década de 2000 han tendido a revertirse en los años recientes (gráfico 3).

Coincidiendo con la tendencia mostrada por los homicidios, la victimización mostró un bajo registro en 2008, pero esa tendencia claramente viró en el primer semestre de 2009,

tal como lo muestra la última medición del periodo presidencial precedente,<sup>4</sup> que coincide con las tendencias de los registros delictivos a partir del segundo semestre de 2008.

Además, la percepción ciudadana sobre la inseguridad corresponde con las tendencias antes expuestas, al mostrar una sensible mejora en mayo de 2008, pero que cambió drásticamente en sentido negativo en las mediciones de diciembre de ese año y de mayo de 2009 (gráfico 4).

Todos estos elementos muestran que el ciclo de violencia en El Salvador tomó impulso en el segundo semestre de 2008, lo que supuso un desafío prioritario para el nuevo Gobierno, que asumió la gestión en la peor crisis fiscal de la historia del país y en el contexto de los embates de la crisis económica internacional.

### ¿Por qué hay tanta violencia en El Salvador?

Entre los factores que han favorecido o facilitado el crecimiento de la inseguridad, la criminalidad y la violencia se encuentran:

#### *Desarrollo socioeconómico precario y desigual*

Si bien no existe una relación directa y determinante entre la situación socioeconómica y la realidad de la violencia, diversos estudios comparativos han mostrado la existencia de vínculos que, junto con otros factores asociados, pueden explicar la presencia de violencia en una sociedad.<sup>5</sup>

La exclusión social de amplios grupos poblacionales de los beneficios del desarrollo —particularmente la niñez, la adolescencia y la juventud—, que se deriva del esquema

---

**4.** IUDOP, *Evaluación de los salvadoreños y salvadoreñas del gobierno de Antonio Saca y expectativas hacia el nuevo gobierno*. Boletín de Prensa año XXIV, N° 2, mayo 2009. Pág. 11.

**5.** Como referencia puede verse: Bourguignon, Francis, «Crime as a social cost of Poverty and Inequality: A review Focusing on Developing Countries», en *Revista Desarrollo y Sociedad*, 1999.

Accesible en internet desde: [http://economia.uniades.edu.co/revistadys/44/Articulo44\\_5.pdf](http://economia.uniades.edu.co/revistadys/44/Articulo44_5.pdf) También: Fajnsylber, Pablo; Daniel Lederman y Norman Loayza, «Inequality and violent crime», *Journal of Law and Economics*, 45 (2002), págs. 1-40, Accesible desde: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.18.3819&rep=rep1&type=pdf>.

de desigualdad<sup>6</sup> en la distribución de los recursos, así como de las transformaciones de la economía y del trabajo en el marco de la globalización<sup>7</sup> y, más recientemente, de la crisis económica local e internacional, ha creado polos de conflictividad ante las crecientes demandas de la población.<sup>8</sup>

En este contexto es importante destacar el hecho de que la pobreza aumentó en El Salvador entre 2007 y 2008, según cifras oficiales. En 2008 el porcentaje de hogares en situación de pobreza aumentó un 5.4% respecto del año previo y casi un 10% respecto de 2006, con lo que se alcanzó un promedio nacional del 40%. La pobreza rural suponía el 49% y la urbana el 35.7%. Estas tasas aumentaron un 5.2% y un 5.8% respectivamente con relación al año previo. Dicho aumento de la pobreza estuvo estrechamente relacionado con el sostenido aumento del precio de la canasta básica alimentaria registrado en los años precedentes a la encuesta, particularmente sensible desde 2006. En 2008 la canasta básica alimentaria en el área urbana subió un 16.7%, y en la rural, un 15.9%,<sup>9</sup> situación que llevó a más hogares a colocarse bajo la línea de pobreza.

Una consecuencia inmediata del costo de la canasta básica alimentaria y de la incapacidad adquisitiva de la población es el deterioro de la seguridad alimentaria y su reflejo en los índices de nutrición, particularmente de los menores de edad, lo que incidirá en las probabilidades de fracaso escolar y abandono del sistema educativo a corto y medio plazo, o directamente en el no ingreso al sistema de educación formal, lo cual supone una variable asociada a determinadas manifestaciones de violencia juvenil. Lo expuesto pone de evidencia la multidimensionalidad de los factores que pueden condicionar la violencia en una sociedad.

**6.** De acuerdo con datos de Naciones Unidas, El Salvador se encuentra en el 20% de las naciones con mayor índice de desigualdad.

**7.** Cfr. PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano, PNUD, Panamá, 2009. Pags. 157-160.

**8.** Tal como lo ha destacado la literatura criminológica, si bien el subdesarrollo no es sinónimo de violencia, éste propicia o agrava ciertas vulnerabilidades que estimulan su crecimiento tales como la

desigualdad y la exclusión, así como el desempleo o la desocupación juvenil.

Ver: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crímen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en la encrucijada*, Nueva York, 2007.

**9.** Ministerio de Economía. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2008. Principales Resultados, presentación de Power Point. Accesible en Internet desde: [http://www.digestyc.gob.sv/Portada/Presentacion%20de%20EHPM%202008%20\(prensa\).ppt](http://www.digestyc.gob.sv/Portada/Presentacion%20de%20EHPM%202008%20(prensa).ppt).

Sobre este aspecto, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 manifiesta:

«[16.] En realidad el país se encuentra actualmente atrapado en un peligroso círculo vicioso: el bajo crecimiento económico y la falta de mecanismos redistributivos efectivos impiden avanzar en la solución de los problemas coyunturales y estructurales. Esto a su vez alimenta la conflictividad social, erosiona la credibilidad de las instituciones democráticas, favorece el aumento de la violencia y por tanto no contribuye a la cohesión social».

Según los datos demográficos del censo de población de 2007 proyectados, el rango de edad comprendido entre los 15 y los 24 años<sup>10</sup> constituiría el 20.17% de la población del país para 2009. La población masculina en dicho rango de edad es el equivalente al 9.81% de la población nacional.

De acuerdo con el informe del PNUD, un elevado sector de población juvenil masculina excluida o marginada sufre el mayor riesgo de desarrollar conductas violentas o delictivas, debido en parte a factores bioculturales asociados, como el mayor vigor o el ímpetu y las presiones sociales alrededor de la idea de la masculinidad. Sin embargo, el mismo informe destaca la tendencia demográfica a la maduración de la población, que implicaría una reducción de la proporción del segmento poblacional joven y el crecimiento de los segmentos de mayores edades.<sup>11</sup>

El desarrollo urbanístico y las políticas de vivienda son otros aspectos que marcan la diferencia entre los factores que propician o disminuyen la incidencia de la violencia en determinados contextos.<sup>12</sup> Para el caso, en El Salvador se contabilizaron 2,508 asentamientos urbanos precarios,<sup>13</sup> que suman 495,981 hogares y concentran una población de más de dos millones de habitantes,<sup>14</sup> es decir, casi un tercio de la población nacional.

---

**10.** Este rango es utilizado como el parámetro para establecer la etapa de la juventud según instrumentos internacionales en la materia.

**11.** Cfr. PNUD, Op. Cit. Pág. 166

**12.** Ibidem. Págs. 167-168.

**13.** Definición: «La categoría de AUP se atribuye a aglomeraciones espaciales de viviendas con claras deficiencias en sus condiciones de habitabilidad. Estas deficiencias se observan, de manera

concreta, en los materiales estructurales de construcción o bien en el tipo y la calidad de acceso a los servicios urbanos básicos». Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) El Salvador, Ministerio de Economía, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Mapa de pobreza urbana y exclusión social El Salvador*, PNUD, San Salvador. Pág. 39.

**14.** Ídem supra. Pág. 77.

El Salvador no solo ha figurado entre los países más desiguales de la región, sino que además se ha ubicado históricamente en el último lugar del continente en materia de inversión pública para gasto social en relación con el PIB.<sup>15</sup>

Históricamente ha existido un déficit de cumplimiento entre las demandas sociales y lo que las políticas sociales han ofrecido, tanto en cobertura como en calidad. Un indicador de esto es la educación, rubro donde se han registrado elevados niveles de fracaso y deserción escolar, particularmente en el género masculino. Básicamente, la población en edad de realizar el tercer ciclo de educación (12-15 años) se reduce drásticamente respecto de la matriculación primaria, y este fenómeno se repite en el paso al bachillerato. En resumen, hay más adolescentes fuera del sistema educativo que dentro, lo que tiene un impacto en las lógicas de violencia juvenil, en la vinculación con las pandillas, en la pérdida o falta de adquisición de habilidades necesarias para una futura inserción laboral y para el desarrollo personal y en una pérdida de capacidad del país en su conjunto.

### *Migración y pérdida del tejido social y familiar*

Una de las consecuencias de la precariedad del desarrollo social del país ha sido la emigración de millones de ciudadanos hacia otros países, lo que ha tenido sensibles y profundos efectos sociales, entre ellos, los relacionados con la configuración de la violencia en el país.

La familia, como primera línea de socialización de la niñez, se vio trastocada por la migración de uno o ambos de los jefes del hogar. Según datos de la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples de 2008, el 34.7% de los hogares salvadoreños tienen como cabeza a una mujer, lo que constituye un fenómeno más marcado en el área urbana y aún más en el área metropolitana de San Salvador.<sup>16</sup> El mismo informe revela que casi la mitad de los hogares que reciben remesas (48%) son liderados por mujeres.

---

**15.** CEPAL, *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, 2008. Pág. 107. Por su parte, el Informe *Estado de la Región sobre Desarrollo Humano Sostenible 2008*, también destaca el hecho de que la desigualdad y una baja inversión social son aspectos estructurales que pueden truncar políticas de

seguridad, incluso aquellas que contemplen programas de prevención social de la violencia. Ver: Programa Estado de la Nación, *Informe Estado de la Región sobre Desarrollo Humano Sostenible 2008*, Programa Estado de la Nación, San José, 2008. Pág. 493.

**16.** V. PNUD, Op. Cit. Pág. 165.

Tal como lo indica el *Informe de Desarrollo Humano* de PNUD: «Esta jefatura en sí misma no representa un problema, pero cuando está acompañada de abandono emocional y económico por parte del padre, o cuando la responsabilidad completa de la crianza y manutención de los hijos recae sobre una madre adolescente, aumenta el riesgo de que niños y jóvenes sometidos a condiciones precarias de formación física y afectiva incurran en actitudes violentas».

La situación de la migración también afecta de manera significativa a los niños, niñas y adolescentes que enfrentan la ausencia de uno o ambos progenitores.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2007, el 40% de la población salvadoreña menor de 18 años, es decir, casi un millón de niños, niñas y adolescentes, vivían sin su padre, madre o sin ambos progenitores. Cabe destacar que el 24% de esos casos se debía al fenómeno de la emigración (tabla 2).<sup>17</sup>

Estos son indicadores del impacto de la migración en la desestructuración familiar, la cual es un factor que aparece claramente asociado a la violencia juvenil, según diversos estudios. Si bien la ausencia de uno de los padres, o de ambos, no es un factor definitorio y mecánico para que los jóvenes se involucren en la violencia, sí son factores relacionados con la falta de atención, cuidado e integración social y emocional de muchos niños, niñas y adolescentes.

Un segundo elemento que hay que considerar con respecto a la migración es que se encuentra en la base de la transculturización y entrada de la cultura «pandilleril» angelina en el país. Diversos estudios indican que la deportación masiva de salvadoreños desde Estados Unidos, que comenzó a mediados de la década de 1990, contribuyó a que el germen de las actuales pandillas se inyectara en el Salvador.<sup>18</sup>

Un tercer elemento importante relacionado con el fenómeno de la migración fue la constitución de una importante economía ilegal dedicada al tráfico de migrantes. Originalmente funcionó como una iniciativa local, pero pronto evolucionó a niveles transnacionales y transcontinentales con una gran capacidad de corrupción de las autoridades en

---

**17.** Construcción propia, con datos del Ministerio de Economía, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007*. Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Delgado, 2008, cuadros

A04-A; A04-C y A04-E.

**18.** Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en la encrucijada*, Nueva York, 2007. Pág. 42.



diversos países. Otras figuras delictivas también se asocian a esta economía ilegal, como la trata de personas para fines de esclavitud y/o explotación sexual o la vinculación de estas economías con el narcotráfico, tráfico de armas, lavado de activos o contrabando.

### *Patrones culturales machistas y violentos*

En el país prevalecen pautas culturales que favorecen las relaciones desiguales de género, la intolerancia y el uso de la fuerza como mecanismo de solución de conflictos o manifestación de poder.

El machismo y las desigualdades de género ocasionan dinámicas propias de violencia que afectan la calidad de vida de los hogares, en general, y de las mujeres en particular. Según la Encuesta Nacional de Salud Familiar FESAL 2008,<sup>19</sup> un 46.5% de las mujeres en vida marital (matrimonio o unión de hecho) manifestó haber sufrido algún tipo de violencia durante el tiempo de convivencia con su pareja. En un 26.3% de los casos dicha violencia fue física o implicó agresión sexual. Cerca de un 20% había sufrido violencia en el último año. Un 10% de las mujeres dijeron haber sufrido abuso sexual sin penetración y un 7.8% había sido víctima de violación (abuso con penetración). Es importante destacar que los porcentajes de mujeres víctimas de abuso sexual, según grupos poblacionales (de las más pobres a las de mayor bienestar), mostraron solo pequeñas variaciones de incidencia; es decir, la violencia contra la mujer y en el hogar es un problema que afecta a todos los niveles sociales.

Tal como ya se citó, casi un millón de niños, niñas y adolescentes viven sin su padre, madre o ambos progenitores, lo que equivalía al 17.24% de la población salvadoreña para 2007, año en que se recabó el dato. De este porcentaje, el 50% —medio millón de niños, niñas y adolescentes— se debe al abandono del padre.<sup>20</sup> Este dato permite establecer una fuerte incidencia de la irresponsabilidad paterna en la desestructuración de la familia salvadoreña y en el debilitamiento del grupo primario de socialización por excelencia: la familia.

---

**19.** Asociación Demográfica Salvadoreña. *Encuesta Nacional de Salud Familiar*, FESAL 2008. ADS, Comité Consultivo Interinstitucional, Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (EEUU) y USAID. San Salvador, 2009. Pág. 256.

**20.** Construcción propia con datos del Ministerio de Economía, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007*. Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Delgado, 2008, cuadros A04-A.

### *La corrupción y el clientelismo político*

El ejercicio arbitrario y patrimonialista de las instituciones no solamente distorsiona el fin de la administración pública al sobreponer el interés privado de los agentes corruptos sobre el interés general, sino que abre la puerta a la infiltración de la delincuencia y el crimen organizado en las instituciones públicas y debilita su capacidad para combatirlos.

### *Debilidad institucional*

La debilidad institucional se ha manifestado principalmente en la inestabilidad o falta de continuidad de las políticas públicas; en los déficits de atención y cumplimiento de las instituciones públicas en cuanto a la provisión efectiva de servicios para la población, particularmente para la más necesitada; en la instrumentalización y manipulación de las instituciones para fines diferentes a los establecidos; en el déficit de transparencia, dispersión y descoordinación de los actores involucrados; en la ausencia de políticas claras de gestión y desarrollo institucional; en el retraso tecnológico; en la necesidad de profesionalización del recurso humano y en la infradotación de recursos o en la administración inadecuada de éstos.

### *Enfoque y tratamiento unidimensional del fenómeno*

Tratar el fenómeno que nos ocupa desde un punto de vista unidimensional ocasionó una gestión de la inseguridad y la violencia basada en intervenciones reactivas y poco sofisticadas de aplicación de la ley, hacia la que se dirigieron cantidad importante de recursos financieros sin planificación estratégica, con muy poco desarrollo de una perspectiva de carácter preventivo —orientada a factores de riesgo— y de desempeño proactivo, de acuerdo con la evolución de las demandas sociales y mediante el conocimiento detallado de la realidad.

El Código Penal de 1998 fue modificado en el plazo de 10 años por 43 procesos de reforma que generaron más de 400 modificaciones entre aumentos de supuestos punibles, aumento de penas y creación de nuevos delitos. Por su parte, el Código Procesal Penal se vio afectado en el mismo período por 19 procesos de reforma que le supusieron al menos 200 modificaciones. Gran parte de dichas modificaciones fueron impulsadas con la intención de favorecer la lucha contra la delincuencia mediante medidas de endurecimiento penal, muchas veces acompañadas de un ánimo electoral, más que de una propuesta técnica fundamentada.

Sin embargo, no solamente no se tuvo impacto positivo en la situación de la criminalidad y violencia, sino que, por el contrario, se generaron nuevos problemas de inseguridad al saturar el sistema de justicia penal —fiscalía, juzgados— y el penitenciario.

### *Geopolítica de la lucha contra el narcotráfico y actividad del crimen organizado*

La presión ejercida por la lucha contra el narcotráfico en los extremos de la región (México-Colombia)<sup>21</sup> y la reducción de la demanda en Estados Unidos traslada parte de la actividad del narcotráfico a la región centroamericana, así como otras formas de criminalidad transnacional relacionadas o conexas, como el tráfico y trata de personas, el tráfico de armas y el lavado de activos. Esto complejiza la economía criminal de nuestros países y multiplica los focos de conflictividad, al incrementar el número de actores criminales en competencia.

Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD), se estima que entre 2004 y 2005, el 88% de la droga que transitaba desde Sudamérica hacia Estados Unidos pasaba por la ruta Centroamérica/México.<sup>21</sup> Además, cerca del 5% de la cocaína que pasa por territorio salvadoreño se queda como parte de un mercado doméstico,<sup>23</sup> lo que genera un mercado ilícito de drogas que se ubica como una variable de violencia.

La criminalidad organizada —incluido el narcotráfico— ha sido un fenómeno poco reconocido en las dinámicas de violencia en el país. Sin embargo, estudios de organismos internacionales han registrado una importante percepción del nivel de incidencia de esta modalidad delictiva en el país y en la región centroamericana.

Según datos del *Reporte Global de Competitividad 2008-2009* del Foro Económico Mundial, El Salvador se ubicó en el lugar 134 de la lista de países afectados por el crimen organizado. Es decir, es el país más afectado de Centroamérica. Sin embargo, una visión de los últimos años permite establecer que la criminalidad organizada es más patente ahora en la región. En el último reporte de competitividad, todos los países de la región cayeron a posiciones inferiores a 100, situación que en años recientes solo se ve en los países del triángulo norte de Centroamérica, lo que muestra el avance de este fenómeno en la región.

---

**21.** Ídem.

**22.** Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crimen y Desarrollo en*

*Centroamérica. Atrapados en la encrucijada*, Nueva York, 2007, págs. 49-50.

**23.** *Ibíd.* Pág. 53.

### *Conflictividad de grupos delictivos: pandillas*

Uno de los principales problemas de seguridad pública tras la actividad de la criminalidad organizada es la presencia de pandillas delictivas, que surgieron a principios de la década de 1990 como expresiones de un conjunto de factores sociales y económicos, como los mencionados anteriormente (desarrollo socioeconómico precario, migración-deportación, erosión de la familia, etc.), que han afectado a personas jóvenes principalmente.

Con el tiempo, dichas organizaciones pasaron de agrupaciones locales involucradas en riñas y delitos menores a grupos delictivos organizados con una gran presencia y articulación territorial —fundamentalmente en las zonas urbanas del país y con una importante incidencia en delitos graves, como los homicidios producto de sus rivalidades; cadenas de venganzas; «sicariato» y otros delitos conexos; en las extorsiones, así como en otros delitos relacionados con el robo y hurto de vehículos y, en alguna medida, en el secuestro—.

Los miembros de pandillas representan cerca de la tercera parte de la población adulta privada de libertad en centros penales. Según datos policiales, para 2008 se habían contabilizado más de 12,500 miembros de pandillas con registro policial (fichaje).

### *Disponibilidad, amplia circulación de armas de fuego*

Tal como ya fue indicado, un elevado porcentaje de homicidios intencionales son causados por el uso de armas de fuego (más del 75%). Su amplia circulación y disposición entre los particulares son un factor de peso en la incidencia de la violencia armada,<sup>24</sup> pues incrementa la posibilidad de que ocurran homicidios en los conflictos interpersonales o en la actividad delincriminal común, lo que provoca graves pérdidas en vidas humanas, en el ámbito productivo y en el gasto en materia de salud para el Estado.

Según estudios de la Asociación de Médicos Salvadoreños por la Responsabilidad Social (MESARES), el 7.2% del presupuesto de la Red Hospitalaria Nacional se gastó en atención a lesiones causadas por armas de fuego.

Un estudio del PNUD realizado sobre la base de 58 mil novedades de la PNC, que sumaban más de 80 mil delitos, demostró que las armas suman peligro (y no seguridad) a las situaciones de violencia:

---

24. PNUD, Op. Cit.

- Las personas que utilizaron un arma de fuego para defenderse de un hecho de violencia durante 2000 murieron en una relación cuatro veces mayor en comparación con aquellas personas que no intentaron defenderse.
- Las personas que intentaron usar un arma de fuego para defenderse específicamente de un asalto o un robo a mano armada murieron en una relación 48 veces más alta que quienes no intentaron defenderse del asalto.
- En más de un 65% de las ocasiones en que se usaron las armas para defenderse durante 2000, la víctima resultó herida o muerta. Mientras, solo en el 33% de los casos la víctima salió ilesa.<sup>25</sup>

Reconociendo la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno de la inseguridad, la criminalidad y la violencia, además de los insatisfactorios resultados de la gestión de las políticas de seguridad precedentes, las opciones de abordaje por la nueva administración debían orientarse al tratamiento integral o multidimensional.

Con este panorama, al tiempo de asumir la necesidad de contener los elevados niveles de inseguridad que afectan a la población, el nuevo Gobierno también se planteaba el doble desafío de apoyar los procesos de desarrollo y fortalecimiento institucional largamente aplazados, para poder adecuar la capacidad de respuesta estatal al nivel de los desafíos dispuestos por la realidad.

## Descripción del estado de las instituciones al inicio de la gestión 2009-2014

### Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública fue creado a finales de 2006, aunque comenzó a operar oficialmente en 2007. Funcionó principalmente como vocero de la línea político-criminal gubernamental, pero sin el desarrollo de una política estructurada y articulada para el sector que atendía, con lo que se dejaba buena parte de la conducción que le correspondía en manos de las instituciones ejecutoras (desgobierno del sector seguridad pública).

---

**25.** PNUD, *Armas de fuego y violencia*, PNUD, San Salvador, 2003.

Se confundió la conducción política —como ejercicio legítimo de una secretaría de Estado— con la manipulación o instrumentalización política de las instituciones del sector, particularmente de la PNC, para fines diversos a los establecidos legalmente y que están obligados a cumplir.

Debido al carácter predominantemente politizado de la gestión del entonces MJSP y del área de seguridad en las administraciones previas, se atrofiaron o no se desarrollaron adecuadamente las capacidades de gestión institucional orientadas al diseño, formulación e implementación de políticas públicas.

El cambio de gobierno supone un cambio de enfoque. El desafío del actual Ministerio de Justicia y Seguridad Pública es el de dar vida a un liderazgo en la conducción del sector y en la formulación de políticas públicas en la materia, para poder cumplir las funciones y obligaciones que establece el Reglamento Interior del Órgano Ejecutivo (art. 35), particularmente la de ser la entidad rectora, coordinadora y ejecutora de las políticas en materia de prevención social, seguridad pública y justicia, así como ejercer la conducción de las instituciones del sector bajo el mando de autoridades civiles políticamente responsables. Es decir, lograr un verdadero gobierno del sector seguridad.

### Policía Nacional Civil

De acuerdo con el diagnóstico organizacional de la Policía Nacional Civil, entre los principales problemas detectados en la institución se encontraba la creciente pérdida de confianza y de credibilidad por parte de la ciudadanía; el crecimiento desordenado de la organización y poca claridad para adaptarse a las demandas sociales de seguridad; la politización de la institución; el debilitamiento de los mecanismos de control interno; el incumplimiento y distorsión de la carrera policial, mermando la moral del personal; el debilitamiento de la delegación como referencia territorial y el alejamiento de la comunidad.

El hincapié de las políticas de seguridad pública precedentes, fuertemente orientadas a la aplicación de la ley (aspecto represivo) en un contexto de endurecimiento penal, llevó a la institución policial a una situación de desgaste.

Adicionalmente, se adolecía de un déficit de personal para garantizar la cobertura territorial y funcional de manera adecuada, lo que requería un incremento estimado de cuatro mil nuevos elementos. Este déficit se debía, entre varios factores, a la falta de mejoras y estímulos en las condiciones laborales de los y las miembros de la corporación, lo cual generaba una salida de personal en busca de otras oportunidades que afectaba la gestión del recurso humano en la cobertura territorial y operatividad de la PNC. Véase

como ejemplo ilustrativo la situación de permisos sin goce de sueldo<sup>26</sup> y renunciaciones del personal correspondientes al periodo 2005-2008 (tablas 3 y 4).

La sumatoria de los permisos y las renunciaciones le restaban capacidad operativa a la PNC para la realización de sus tareas esenciales y cotidianas, como la cobertura territorial y el patrullaje. Esta situación requería de la toma de medidas urgentes y de la generación de los procesos necesarios para adecuar el crecimiento efectivo de la institución, de acuerdo con las demandas sociales y territoriales.

En el ámbito de la investigación del delito, un estudio<sup>27</sup> realizado sobre una muestra representativa demostró que el 86% de los expedientes de homicidios dolosos en 2005 fue archivado sin llegar a sede judicial, debido a la falta de esclarecimiento sobre los posibles autores, y que solo un 4% de los casos obtuvo condena al final del proceso, lo que ponía en evidencia la profunda debilidad del área de investigación criminal y el desafío de superar la impunidad de los hechos de violencia más graves.

Este documento y otra investigación indicaron que sobre la base de esta debilidad se encontraban serias deficiencias en la gestión del área de investigación criminal que pasaban por la infradotación de recursos o su inadecuada asignación entre las dependencias territoriales o funcionales relacionadas con los delitos comunes más graves, así como la falta de estabilidad del sector y su crecimiento desordenado.

El principal recurso de una fuerza policial es el apoyo de la población. Sin embargo, la PNC había sufrido un acelerado proceso de deterioro de su imagen, que se vio reflejado en las encuestas en las que se expresaban importantes porcentajes de poca o ninguna confianza. Estas pasaron de ser minoritarias, en 2003 y 2004, a ser mayoritarias en 2005 y con una preocupante tendencia al ascenso (gráfico 5).

En general, y a la luz de los antecedentes, queda claro que el principal desafío de la nueva administración es la recuperación de la confianza y del espíritu de la reforma policial planteada por los Acuerdos de Paz, así como superar o minimizar las distorsiones que

---

**26.** Se agrega esta situación debido a que fue la antesala para el abandono o renuncia al cargo en muchos casos. El permiso sin goce de sueldo ha sido comúnmente utilizado como un espacio para la búsqueda de otras alternativas laborales.

**27.** Blanco, Sidney y Francisco Díaz, *Deficiencias policiales, fiscales y judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad*. Copia impresa, sin datos editoriales. 2007.

se dieron a ese modelo debido a los enfoques de las políticas de seguridad precedentes y que llevaron a la PNC al estado en que fue recibida por el actual Gobierno.

### *Inspectoría General de la PNC*

A raíz de la nueva Ley Orgánica de la PNC, vigente desde 2002, la Inspectoría General de la PNC pasó a ser una dependencia de la dirección policial, luego de haber sido una instancia externa a la institución, bajo la dependencia del ministerio del ramo. Las críticas a dicho cambio señalaban la pérdida de autonomía y la posible influencia sobre el trabajo de una institución llamada a controlar a la misma institución de la que dependía. La práctica demostró efectivamente esos efectos previamente advertidos.<sup>28</sup> Una revisión de las estadísticas disciplinarias sugería la aplicación de la ley, particularmente al personal policial de nivel básico, pocos casos de aplicación de medidas disciplinarias en el nivel ejecutivo y virtualmente ningún tipo de medida disciplinaria en el nivel superior.

Desde su origen, la IGPNC fue una institución con limitados recursos para cumplir con su misión contralora, a lo que se debe agregar su conversión en una entidad persecutora en términos disciplinarios, debido al nuevo perfil otorgado por la Ley Orgánica de la PNC, de 2002, y la Ley Disciplinaria Policial, de 2008. El efecto no deseado de este diseño normativo fue el detrimento en las otras funciones supervisoras de la IGPNC y la sobrecarga de trabajo en el ámbito disciplinario puesto que, de hecho, se le trasladaba la carga del control disciplinario, que, en principio y según la ley, es responsabilidad de las jefaturas.

La encuesta del Barómetro de las Américas de 2008 reveló un dato sumamente preocupante: un 48.8% de los encuestados pensaba que los miembros de la PNC tenía alguna relación con delincuentes,<sup>29</sup> dato que mostraba con crudeza una fuerte duda en la credibilidad y confiabilidad de la institución policial. A esto sin duda contribuyó la falta de mecanismos de control de la función policial efectivos, lo que permitió la impunidad de varios hechos atentatorios graves o contradictorios con la doctrina y la función policial.

El nuevo Gobierno ha reconocido que la infiltración del crimen organizado en las instituciones constituía una grave amenaza para la seguridad y la estabilidad. La falta de controles y de supervisión efectiva y sistemática, así como la impunidad de sectores

---

**28.** Ver, por ejemplo: Arévalo, Luisa, *Estado del control interno de la Policía en El Salvador*. FESPAD Ediciones, San Salvador, 2004.

**29.** Córdova Macías, Ricardo, José Miguel Cruz y Michel Seligson, *La cultura política de la democracia en El Salvador 2008*. LAPOP, San Salvador, 2008. Pág. 78



influyentes, habrían generado las condiciones para que pudiesen prosperar relaciones corruptas con la criminalidad organizada u otras expresiones criminales.

Por todo lo anterior, se reconoce la necesidad urgente de fortalecer a la IGPNC y devolverle su rol original como una entidad de auditoría externa y supervisión del trabajo policial, independiente de la PNC y dotada del apoyo político y de los recursos necesarios para el cumplimiento de su misión, como mecanismo indispensable para la recuperación de la confianza de la ciudadanía en la función policial.

### Dirección General de Centros Penales

Se recibió un sistema penitenciario en una profunda crisis. La consecuencia directa del modelo político criminal aplicado en el pasado reciente fue la creación de un sistema penal con un marcado interés en la ampliación y el endurecimiento de los supuestos punibles (más delitos, más duración de las penas), así como en el recorte o cierre de las medidas alternativas a la detención provisional o a las orientadas a la «descarcerización». En resumen, un sistema penal en el que es fácil entrar y permanecer por mucho tiempo, pero con pocas posibilidades de salir.

La opción por la sanción penal como centro de la política criminal en los términos antes expuestos mostró rápidamente sus efectos perversos: un ritmo de crecimiento exponencial de la población penitenciaria, la cual virtualmente se triplicó en un lapso de 10 años y generó un grave problema de hacinamiento (gráfico 6), así como el aumento de la conflictividad en los centros penales y la transformación de las cárceles en grandes centros de operaciones para la planificación de delitos al exterior de sus muros (especialmente extorsiones, homicidios y secuestros) con la ayuda de redes internas de corrupción que dieron soporte a dichas actividades. La cárcel como medida preferencial de la política criminal para la búsqueda de la seguridad pública terminó convirtiéndose en una amenaza para ésta.

Una de las respuestas ofrecidas por las administraciones previas fue la ampliación de la infraestructura penitenciaria para aliviar el hacinamiento. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de la población penitenciaria rebasa la capacidad de inversión del Gobierno, por lo que esta respuesta es financieramente difícil de sostener. Adicionalmente, los procesos de ampliación de la infraestructura enfrentaron una «desfinanciación» debido a la crisis fiscal, pero además, los defectos en los procesos de licitación y contratación para las iniciativas en curso dieron lugar a otros problemas que limitaron la efectiva finalización de los procesos iniciados.

La población penitenciaria registrada en mayo de 2009 fue de 19,895 personas en una infraestructura carcelaria con solo 8,100 cupos. Según datos del *World Prison Population List*, El Salvador se ubicaría en el 41% de los países examinados por dicho instrumento académico que superan la tasa de 150 personas privadas de libertad por cada 100 mil habitantes y con una de las tasas más altas en el continente americano.

El elevado grado de congestionamiento y hacinamiento dificultan el manejo eficiente y controlado del sistema penitenciario, lo que atenta contra los esfuerzos de rehabilitación de las personas privadas de libertad y desmejora la gobernabilidad del sistema penitenciario.

En resumen, los desafíos enfrentados en el ámbito del sistema penitenciario son múltiples, pero los prioritarios son la generación de condiciones para una mejor gobernanza del sistema penitenciario, la mejora de las condiciones físicas e institucionales para la rehabilitación de las personas privadas de libertad en cumplimiento con el mandato constitucional, la profesionalización del personal penitenciario, la lucha contra la corrupción y el incremento de los mecanismos de seguridad e inteligencia para la detección y control de las amenazas a la seguridad penitenciaria y a la seguridad pública.

## Academia Nacional de Seguridad Pública

Las políticas de seguridad pública precedentes enfrentaron el dilema de dar respuesta a la creciente inseguridad a partir de criterios de cantidad o calidad del personal policial. Debido a las condiciones de posguerra y a la necesidad de conservar el orden público en el proceso de transición y de consolidación de la nueva policía, pesó más la opción del crecimiento cuantitativo sobre el cualitativo. Esa opción se reflejó en el desempeño de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), de la cual se puede expresar que, gracias al apoyo de la cooperación internacional en sus inicios y a lo largo de su desarrollo, logró cumplir numéricamente con su misión institucional, ya que hasta el 1 de junio de 2009 había graduado a 28,072 nuevos policías: 27,417 agentes, 576 subinspectores y 79 subcomisionados. Sin embargo, en términos cualitativos, las dificultades encontradas por la actual administración se dividían en dos tipos: problemas académicos y educativos, por un lado. Por otro lado, problemas administrativos y financieros.

### *Problemas académicos y educativos*

1. Una formación con fuertes tendencias militaristas y autoritarias que desnaturalizan el origen y la esencia civil de la PNC y que se refleja en el lenguaje, ritos, usos, costumbres y actitudes castrenses.

2. Como consecuencia de lo anterior, el régimen académico era más bien un régimen agobiante, con un *pensum* académico sobrecargado y un horario asfixiante que no dejaba a los estudiantes un margen de libertad para el estudio libre, la creatividad o la recreación.
3. Predominio de la cantidad sobre la calidad en la formación de nuevos agentes y falta de actualización y formación continuada para los agentes graduados/as.
4. Incumplimiento de cursos de ascensos especialmente para los niveles básico y ejecutivo, con cientos de agentes, cabos, sargentos y subinspectores que tenían 10 años o más de haber cumplido con los requisitos legales para ascender, pero sin que se les cumpliera dicho derecho.
5. Incumplimiento del decreto legislativo que ordena los cursos de actualización para el reingreso de ex policías a la PNC.
6. Una pobre y escasa formación en especialidades, particularmente en lo que se refiere a la investigación científica del delito, análisis de información delincriminal e inteligencia policial.
7. Un régimen disciplinario de alumnos y alumnas contrario a las garantías constitucionales del debido proceso, utilizado para hostigar, perseguir y expulsar injustamente a muchos alumnos y alumnas.
8. Prácticas de acoso sexual y otras formas de violencia de género, especialmente contra las alumnas del nivel básico y personal femenino de la Academia por miembros de la institución.

### *Problemas administrativos y financieros*

1. Una frecuente conducta negligente, descuidada y de falta de interés en proteger los recursos y los intereses institucionales en beneficio de individuos o grupos dentro y fuera de la ANSP.
2. Procesos de licitación de bienes y servicios como alimentación, limpieza, munición, pupitres, obras de infraestructura etc., sospechosos de haberse realizado con favoritismo de determinados grupos o personas.
3. Retraso en el pago de proveedores, especialmente de contratos de obra, bienes, servicios y suministros derivados del Fideicomiso para Seguridad y Educación (FOSEDU).
4. Manejo irresponsable y dispendioso de los fondos del FOSEDU como la compra innecesaria y excesiva de bienes y servicios para los cursos de ascensos del nivel ejecutivo y superior o la compra innecesaria de 1,600 nuevos pupitres recibidos en mayo de 2009 y que presentan signos de deterioro.
5. Inversiones del FOSEDU en infraestructura, como el acondicionamiento de módulos de aulas provisionales y la construcción de un edificio de aulas permanentes que fueron presupuestadas a un precio determinado y luego se encarecieron mediante órdenes de cambio.

6. Segmentación del personal docente, técnico policial, administrativo, jefaturas y autoridades. La Academia no ha sido una sola institución, sino la suma de varios mundos dentro de un universo.
7. Una cultura institucional de ejercicio del poder por el poder mismo, sin sujeción a la legalidad y con irrespeto de los derechos de las personas.

Una serie de abusos, malos tratos, hostigamientos, improperios, acoso sexual institucionalizados que se reproducían en una cadena de abusos cuyas víctimas más vulnerables fueron los empleados de servicios generales y los alumnos y alumnas del nivel básico.

### Dirección General de Migración y Extranjería

Del conjunto de atribuciones y funciones encomendadas a la DGME, básicamente ésta se había concentrado en la emisión de pasaportes, pero reportaba un débil o precario desarrollo de otras funciones como los controles terrestres, marítimos y aéreos, y el requerimiento de visados a los nacionales de países a los que se les exige esa condición, lo que generaba un bajo nivel de control migratorio en el país.

Debido a un débil desarrollo institucional, se encontraron deficientes controles de las tareas de competencia de la DGME y una remisión de decisiones importantes al criterio individual de jefaturas, en ausencia u omisión de los instrumentos normativos internos,<sup>30</sup> lo que facilitó la negligencia e incluso la corrupción en la toma de decisiones.

El debilitamiento o falta de control sobre los otros procesos de competencia de la DGME tuvo sus consecuencias. Se detectó la emisión de documentos y calidades migratorias (pasaportes, nacionalidades, residencias temporales o definitivas, visas, etc.) de manera irregular, ya fuera sin el cumplimiento efectivo de los requisitos, ya sin respaldo documental o por interés político. También se registraron emisiones con base en documentación fraudulenta y pérdida de expedientes.

Investigaciones en curso relacionaron a miembros del personal de la DGME con actos de corrupción vinculados con redes de crimen organizado dedicadas al tráfico de personas o con la venta de información migratoria para fines desconocidos. Esto fue una señal de alerta. En este sentido, la depuración de actores corruptos y el establecimiento

---

**30.** Los manuales de procedimientos, los manuales de descripción de puestos y funciones, eran normas no vigentes,

mientras que el organigrama institucional era desfasado respecto del funcionamiento real de la institución.

de procesos institucionalizados y mecanismos de transparencia en el funcionamiento de la institución y la profesionalización del personal se presentan como necesidades para contrarrestar la influencia de la corrupción y la criminalidad organizada.

Adicionalmente, se identificó como una necesidad importante la revisión y modernización del marco legal aplicable a las materias objeto de su trabajo, aspecto que debe ser retomado con especial atención debido a las connotaciones que para la seguridad interior tiene, así como para adaptar toda normativa a los estándares internacionales, como los protocolos de la Convención de Palermo contra el Crimen Organización Transnacional en lo relativo al tráfico ilegal y trata de personas.

### Dirección General de Seguridad Ciudadana

La DGSC fue creada como una instancia orientada a la organización comunitaria en materia de seguridad ciudadana, con presencia en una gran parte del territorio nacional mediante promotores asignados a diversos municipios y territorios.

Sin embargo, en ausencia de directrices y políticas claras en materia de prevención social de la delincuencia y la falta de formación y capacitación de su personal en la materia, su trabajo derivó en acciones aisladas, desarticuladas y sin sentido estratégico. En algunos casos se señalaba el activismo político partidario de algunos de sus miembros como un factor condicionante en la aplicación de sus estrategias, y se dio un trato excluyente a determinados municipios o comunidades en razón de la afiliación política.

Con estos antecedentes, se ha visto necesario transformar a la DGSC en una dependencia que lidere los esfuerzos en materia de prevención bajo la dirección de lineamientos estratégicos claramente definidos por el MJSP, teniendo como principales ejes de trabajo la territorialización y la coordinación interinstitucional.<sup>31</sup>

También se requiere la constitución del personal como especialistas locales en seguridad ciudadana y prevención social de la delincuencia, para lo que es necesario el desarrollo de dichas capacidades, a través de procesos formativos en coordinación con entidades nacionales e internacionales.

---

**31.** En 2009, la DGSC fue transformada en la Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz

(PREPAZ) entidad ejecutiva en materia de prevención del MJSP.

## 02 Bases normativas e institucionales para la formulación de la política

---

### Marco legal

La Constitución de la República reconoce, en su art. 1, a la persona humana como principio y fin de la actividad del Estado, el cual debe procurar el bienestar común y la protección de los individuos. Por otra parte, según el art. 2 de la Carta Magna, es obligación del Estado procurar la protección del derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad y a la seguridad de las personas. Además, debe velar por la conservación y defensa de estos derechos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, que ha sido suscrita y ratificada por El Salvador, establece en su artículo 1 que los Estados partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, normativa que también ha sido reconocida conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución, determina en el artículo 2 que cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en «el presente pacto», sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El art. 168 de la Constitución, en su tercer apartado, establece como competencia y obligación del presidente de la República «Procurar la armonía social y conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad». Por consiguiente, para llevar a cabo esta obligación, el presidente y sus ministros están facultados para tomar las medidas e iniciativas que consideren necesarias.

De acuerdo con la Constitución, son las secretarías de Estado, es decir, los ministerios de cada ramo, las instituciones del ejecutivo encargadas de gestionar los asuntos públicos (art.159 Cn.). Se establece la existencia específica de un ministerio para gestionar la segu-

ridad pública. Tal atribución le corresponde, en particular, al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), conforme al art. 35 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo:

«Art. 35.- Compete al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública:

1. Elaborar, en coordinación con los organismos que constitucionalmente tienen a su cargo asignadas las tareas relacionadas con la seguridad pública, los planteamientos y estrategias que integran la política de Estado sobre seguridad pública, que deben incluir la prevención de la violencia y del delito, la rehabilitación y reinserción del delincuente y las medidas de represión necesarias para contrarrestar toda actividad delincuenciales con estricto apego a la Constitución y con el debido cumplimiento de las leyes secundarias correspondientes.
2. Promover, estimular y fortalecer una cultura de paz y el mantenimiento del orden público, por medio de programas permanentes en los que participen los Gobiernos locales, organismos no gubernamentales y la ciudadanía en general.
3. Conocer de las solicitudes de conmutación de penas.
4. Coordinar los esfuerzos en materia de cultura y responsabilidad ciudadanas dando impulso a proyectos como la creación de Comités de Seguridad Ciudadana u otras formas de organización de la sociedad civil en todo el territorio nacional, sobre la base de un amplio ejercicio de participación de los diversos sectores en las respectivas comunidades.
5. Servir como medio de comunicación y coordinación entre el Órgano Ejecutivo con la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, la Comisión Coordinadora del Sector Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura.
6. Asesorar al Presidente de la República respecto de los proyectos de leyes o de sus reformas relacionadas con su política criminal, las políticas de seguridad pública y justicia criminal que sean sometidos a su consideración.
7. Ejercer, en representación del Presidente de la República y bajo sus directas instrucciones, la organización, conducción y mantenimiento de la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública.
8. Coordinar con las demás Instituciones del Estado la uniformidad de las estadísticas delincuenciales como base necesaria para el estudio de los

factores determinantes de la criminalidad, y crear los organismos que fueren necesarios para las investigaciones criminológicas.

9. Presidir, de acuerdo con la ley, el Consejo de Ética Policial.
10. Coordinar los esfuerzos nacionales contra el crimen organizado, el lavado de dinero y la corrupción, y apoyar la prevención integral del consumo y uso indebido de drogas, su control, fiscalización y el tratamiento y rehabilitación de adictos, así como dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos en esta materia.
11. Coordinar, cuando sea necesario y legalmente pertinente, las acciones de seguridad pública y la elaboración e implementación de las políticas de seguridad pública con las distintas secretarías de Estado que fueren procedentes.
12. Fijar la política penitenciaria del Estado de conformidad con los principios que rigen la ley y organizar, dirigir, mantener y vigilar los centros penitenciarios procurando la rehabilitación del recluso y su reinserción en la sociedad.
13. Representar al país en el exterior en las áreas de su competencia, en coordinación con los organismos correspondientes.
14. Ejercer el control migratorio, conocer de las solicitudes de naturalización de extranjeros, de la renuncia de la nacionalidad salvadoreña y su recuperación; expedir pasaportes y ejecutar las demás acciones que corresponden a la política migratoria.
15. Ejercer las demás atribuciones y competencias establecidas por las leyes o reglamentos, así como las que le encomiende el Presidente de la República.»

De lo expuesto podemos destacar al menos cinco grupos de funciones principales del MJSP:

### Función decisoria y de conducción política

Esta función se refiere a la atribución otorgada a las autoridades para definir determinados aspectos de la gestión pública. Esto es establecer prioridades y elaborar las estrategias para el logro de sus objetivos y disponer recursos para tal fin.

Es destacable que la primera de las atribuciones dadas al MJSP es precisamente la de formular los planteamientos y estrategias sobre la prevención de la violencia y el delito, la seguridad pública y la reinserción y rehabilitación. Dicho de otra forma, el MJSP es el responsable de establecer las políticas públicas del Estado salvadoreño en



las materias mencionadas. Esta no es una responsabilidad menor, pues convierte a la entidad en la encargada de formular las políticas en la materia. Esta es una atribución de tipo decisorio, que coloca al ministerio a la cabeza del sector seguridad.<sup>32</sup>

Para el caso, esta función se ve además reforzada por el artículo 127 de la Ley Penal Juvenil, que manda al ministerio elaborar una política de prevención y tratamiento de la delincuencia juvenil. Es decir, lo identifica como el responsable en la formulación de políticas.

En el número cuatro se le asigna al MJSP la atribución de ejercer, en representación del presidente, la conducción y organización de la Seguridad Pública en las tareas de mando sobre la Policía Nacional Civil (PNC) y la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). Es decir, después de la autoridad del presidente, el ministro del ramo es la autoridad jerárquica de las instituciones de seguridad pública.

En el número seis también se le otorga al ministerio la atribución de definir la política penitenciaria del país, a fin de lograr los mandatos constitucionales y legales de rehabilitación y reinserción social de los privados de libertad.

### Función ejecutiva o administrativa

Esta función se refiere a la dotación o ejecución de determinados servicios a la población y corresponde administrarlo o ejecutarlo a una organización, por algún mandato legal.

En el número dos de las atribuciones del MJSP se destaca el mandato de ejercer un papel activo en materia de prevención de la violencia mediante la ejecución de programas. Es decir, fungiendo además como ente ejecutor.

### Función coordinadora

Consiste en la atribución o facultad de establecer enlaces interinstitucionales de nivel gubernamental o intergubernamental (central-local) para la ejecución de determinadas tareas o iniciativas gubernamentales.

---

**32.** Algunos autores proponen que el Sector Seguridad «(...) Engloba aquellas instituciones públicas con un mandato de "producir" seguridad, junto con aque-

llas que aseguran su control democrático, gerencia y supervisión (...) Lilly, Luckham y von Tangen Page, 2002, pág. 9.

Para el caso, las tareas preventivas a las que hacen referencia los apartados 2 y 4 se pueden hacer, según dicha atribución, a través de alianzas o con la participación de otros actores públicos o privados de la administración central o local, así como con la ciudadanía en general, donde se insertan, por ejemplo, los Consejos Municipales de Prevención de Violencia.

Se le establece, asimismo, funcionar como enlace del Órgano Ejecutivo con el sector justicia a fin de lograr una coordinación en los aspectos comunes de trabajo.

### Función asesora

La función asesora, como su nombre lo indica, se refiere a las tareas de apoyo a través del conocimiento especializado en determinada materia a otra entidad llamada a tomar una decisión.

En el apartado tres se establece la función de asesorar al presidente de la República sobre los proyectos de ley y decretos relativos a seguridad pública, justicia penal o materias relacionadas con el quehacer del ministerio.

### Función de control

Esta función es la relativa al ejercicio de mecanismos de pesos y contrapesos o de supervisión respecto de instituciones o iniciativas externas o de revisión del trabajo de las propias instancias. En este sentido, tanto el RIOE como la legislación secundaria le encomiendan tareas de control y supervisión, entre ellas las mencionadas en el apartado tres, que incluyen el conocimiento de las conmutaciones de la pena. De esta forma el MJSP tiene la facultad de revisar y de emitir dictámenes sobre la procedencia y legalidad del curso de gracia.

También el RIOE, en consonancia con la Ley Orgánica de la PNC, dispone que el ministro presida el Consejo de Ética Policial, una entidad externa de control del servicio policial y que cuenta con facultades de «accountability» sobre dicha institución, e incluso con la habilitación legal para investigar extraordinariamente casos de violaciones a los derechos humanos por parte de miembros de la PNC.

Otras legislaciones establecen en el ministerio la calidad de autoridad encargada de conocer en apelación de procesos administrativos sancionadores como en el caso de la normativa disciplinaria de la PNC o en la relativa a las empresas privadas de seguridad.

## Marco institucional: la planificación gubernamental

Un segundo aspecto a tener en cuenta como marco de acción para la elaboración de esta política tiene como base el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014,<sup>33</sup> que es el instrumento maestro de la planificación gubernamental. En este documento se consignan las apuestas estratégicas del Gobierno de cara al periodo establecido para su funcionamiento.

El Plan Quinquenal establece dentro de sus apuestas estratégicas a largo plazo para el año 2024:

«Lograr la paz social y un ambiente de seguridad humana que favorezca la cohesión social, el desarrollo económico equilibrado y la gobernabilidad democrática. Con base en esta apuesta, el Gobierno de la República se compromete a ejecutar una estrategia integral de seguridad ciudadana que reduzca los niveles de violencia social y de género y de inseguridad, y que incida de manera simultánea en la dimensión estructural del problema. Esto implica movilizar recursos externos e internos y dirigirlos hacia el sector de seguridad y, además, diseñar mecanismos institucionales que permitan la unidad nacional en torno a este tema».

Luego, como producto de las deliberaciones del Consejo Económico Social, instituido por el nuevo gobierno, se estableció como una prioridad:

«La prevención efectiva y el combate de la delincuencia, la criminalidad y la violencia social y de género».

Con los elementos precedentes, el Gobierno estableció como objetivo principal del quinquenio para el sector:

«Reducir de manera significativa y progresiva los niveles de violencia y de criminalidad en todo el territorio nacional».

El anterior marco es la guía de ruta que debe seguir y cumplir la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, y establece los compromisos que deben lograrse.

---

33. Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. Gobierno de El Salvador, San Salvador, 2010.

## 03 Principios rectores

---

Para diseñar una política adecuada, eficaz y oportuna, es necesario no solo tomar en cuenta los más relevantes estudios e informes sobre la realidad y el desarrollo de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad, sino también hacerlo bajo un patrón de principios orientadores.

En esa línea de pensamiento, el análisis planteado en este documento se fundamenta en tres premisas indispensables:

1. Las acciones son parte de un sistema integrado donde el Estado desarrolla la política con participación ciudadana y desde las instituciones gubernamentales.
2. Los esfuerzos deben estar basados en la complementariedad interinstitucional y de las políticas públicas estatales.
3. La Política debe ser sostenible e irreversible y no coyuntural.

Los principios que la guían son:

- Legalidad: respeto a la Constitución y a la ley.
- Rescate del enfoque de los Acuerdos de Paz.
- Dignidad humana. Los habitantes del país serán tratados con el respeto que merece su condición de seres humanos.
- Igualdad y justicia social. La política de justicia, seguridad y convivencia debe estar orientada a la protección, respeto, promoción, vigencia y defensa de los derechos humanos, especialmente de la población en situación de vulnerabilidad.
- Equidad de género. Se tomará en cuenta la percepción, condiciones, oportunidades y necesidades diferenciadas de hombres y mujeres en cuanto a la justicia y a la seguridad pública, y se identificarán las acciones necesarias para eliminar las desigualdades por cuestión de sexo con el fin de que sean expresadas y ejecutadas en programas y proyectos.
- Transparencia y rendición de cuentas. Los actos de Gobierno y sus decisiones pertenecen al ámbito público. Por lo tanto, sus contenidos, fines, resultados y actores están sujetos al escrutinio del público.
- Participación ciudadana. Los planes de justicia, seguridad y convivencia estarán abiertos a la opinión y apoyo de la ciudadanía, dentro de los límites constitucionales y a través de mecanismos democráticos.

- Unificación y localización. Se implementará una conducción política unificada a nivel nacional, pero completada con políticas y planes específicos en cada municipio en materia de prevención. Se otorgará prioridad a las zonas y grupos poblacionales con mayor riesgo delictivo.
- Coordinación interinstitucional. Habrá una articulación de las diversas instituciones que intervienen en la política de justicia, seguridad pública y convivencia.
- Racionalidad. Las estrategias y las intervenciones surgirán a partir de criterios de eficiencia y eficacia para el logro de los objetivos.
- Uso legítimo de la fuerza del Estado. La fuerza del Estado debe ser enmarcada dentro de los parámetros constitucionales y legales para mejorar la convivencia ciudadana y para disminuir los conflictos.
- Visión de Estado. Esta es una política pública, nacional, que trasciende visiones partidarias, ideológicas y de periodos de Gobierno.
- Planificación reflexiva y efectiva. No se responderá a improvisaciones, sino a una visión y a un programa aplicables a corto, medio y largo plazo, fundamentado en el estudio científico más que en la intuición, y que integre la información técnica, los estudios y los diagnósticos realizados por diversas fuentes.
- Enfoque integral. Se buscarán soluciones que abarquen la complejidad de los fenómenos que se hayan de atender, y que no sean reactivas en relación con las circunstancias que se presenten. Se trata de una política integral e integrada, que involucra de manera armónica la prevención y la represión del delito en el marco del Estado constitucional de derecho.
- Promoción de la justicia. Se pretende crear un marco jurídico que facilite la aplicación de la justicia con igualdad y respeto al debido proceso.
- Conducción estratégica institucional. Se debe fortalecer el marco institucional para que las instancias responsables sean eficientes y oportunas en la realización de sus competencias. Se promoverá la profesionalización del personal de cada área tanto en los ámbitos directivo y técnico como en el operativo.

## 04 Objetivos

---

### Objetivo general

«Convertir a El Salvador en un país permanentemente seguro, en el que se respete el Estado constitucional de derecho y en el que la vida individual y familiar se desarrolle despojada del miedo. Un país donde exista un clima que favorezca la inversión para el desarrollo de las oportunidades individuales y sociales».

### Objetivos específicos

1. Controlar y reprimir la criminalidad común, organizada y de las pandillas, incrementando la capacidad de gestión, control territorial, inteligencia policial, investigación científica del delito, capacidad de respuesta, coordinación interinstitucional de carácter nacional y regional y otros recursos de la seguridad en el marco del Estado constitucional de derecho.
2. Prevenir y reducir los factores y causas que propician la violencia y el delito, identificando los recursos y potencialidades de la comunidad, para incrementar la protección y fomentar la convivencia armónica, la participación ciudadana y los mecanismos de resolución pacífica de conflictos.

3. Implementar un nuevo modelo de ejecución de penas y medidas que garanticen el orden, la seguridad y el control de los centros penitenciarios, intermedios y de menores, con un tratamiento apegado a la ley y a los derechos humanos, de manera que se favorezca la efectividad del proceso de rehabilitación y reinserción social.
4. Promover, junto con otras instituciones, la atención a las víctimas de delitos en las esferas administrativas y judiciales.
5. Ejercer una eficaz dirección estratégica de la seguridad pública que permita fijar prioridades, analizar las tendencias, diseñar estrategias, monitorear y evaluar el impacto de las políticas, rendir cuentas a la ciudadanía y fortalecer la relación entre las instituciones responsables del sector justicia y seguridad.

## 05 Ejes

---

La Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia diseñada contra la violencia y el crimen está integrada por cinco grandes ejes:

1. Control y represión del delito.
2. Prevención social de la violencia y del delito.
3. Ejecución de las penas y medidas: sanción, rehabilitación y reinserción social.
4. Atención a las víctimas.
5. Reforma institucional y legal.

Estos componentes estratégicos deben concretarse en la acción institucional, de modo que se traduzcan en estrategias de funcionamiento y administración que favorezcan su realización. En tal caso, deberán implementarse también de manera institucional políticas de buen uso y manejo de los recursos materiales, de desarrollo y profesionalización de los recursos humanos, de efectiva gestión en la adquisición de bienes y servicios, y de desarrollo tecnológico institucional. Los ejes se desarrollan a continuación.

### Eje 1. Control y represión del delito

El control y la represión del delito constituyen normalmente la columna vertebral de las políticas criminales y se desarrollan con acciones represivas aplicables a corto plazo. El Estado desarrollará tales acciones, pero lo hará con la finalidad de ser eficaz, utilizando racionalmente los recursos y mediante el uso proporcional de la fuerza del Estado.

Se pretende que en el modelo de seguridad la policía supere la falta de visión estratégica, la fragmentación organizativa y la inestabilidad de la carrera policial, para garantizar sinergia e integración de las fortalezas individuales.

Las prácticas policiales deben suscitar acercamiento a la comunidad, prestigio institucional y confianza, y deben estar coordinadas con otras entidades operadoras del sistema de justicia y de derechos humanos. Los esfuerzos y los resultados deben orientarse a la calidad de la institución, profesionalizando la carrera policial y facilitando el bienestar de su personal.



La estructura organizativa deber estar totalmente integrada para fortalecer el despliegue territorial, para lo cual se mejorará el desarrollo de las dependencias periféricas.

En la PNC existen fortalezas que la hacen una institución capaz de transformarse, para optimizar su operatividad: su personal tiene un importante nivel académico y cuenta con gran experiencia en las áreas operativas, administrativas y profesionales, todo lo cual es un valioso caudal de fondo para mejorar su capacidad ante los retos que surgen en la seguridad.

Este eje pretende impulsar un modelo policial moderno, democrático e inclusivo que satisfaga las necesidades de seguridad y tranquilidad de la población, que eleve la capacidad de respuesta ante la violencia y el crimen, que perfeccione la investigación científica y la inteligencia policial y que aplique las leyes en tareas de vigilancia, custodia, captura y otras acciones policiales con respeto a la Constitución.

## Objetivo

Controlar y reprimir la criminalidad común, organizada y de las pandillas, incrementando la capacidad de gestión, control territorial, inteligencia policial, investigación científica del delito, capacidad de respuesta, coordinación interinstitucional y otros recursos de la seguridad en el marco del Estado constitucional de derecho.

## Estrategias

1. Combatir frontalmente la criminalidad en todas sus expresiones, con especial atención a los delitos que más afectan a la ciudadanía.
2. Reducir la impunidad mediante el fortalecimiento de las instituciones del sector justicia encargadas de la investigación de los hechos delictivos y a través de la mejora de la coordinación interinstitucional.
3. Modernizar y profesionalizar la Policía Nacional Civil en sus funciones de control y represión: gestión, disuasión, investigación criminal e inteligencia.
4. Elevar la calidad de la formación de la ANSP.
5. Fortalecer la seguridad migratoria.

## Líneas de acción

### **Estrategia 1**

#### **Combatir frontalmente la criminalidad en todas sus expresiones, con especial atención en los delitos que más afectan a la ciudadanía**

- a) Mejorar el proceso de investigación criminal mediante el uso de métodos convencionales y no convencionales recogidos en la legislación.
- b) Fortalecer la investigación, recolección de evidencias y producción de pruebas sólidas contra líderes y miembros sobresalientes de la criminalidad no convencional y agrupaciones delictivas organizadas.
- c) Impulsar la adopción de convenios con otras organizaciones del Estado, además de otras privadas, para el establecimiento de equipos especializados en investigación fiscal, financiera y de anticorrupción.
- d) Incrementar los métodos para detectar e identificar redes de corrupción y criminalidad vinculadas a delitos transnacionales, como el tráfico ilícito, la trata de personas y otros ilícitos conexos.
- e) Adoptar estrategias de investigación selectiva de los grupos criminales más peligrosos y de estructuras de mercados criminales, además de promover el establecimiento de un método regional estandarizado de recolección de información que permita un mayor control de la actuación de las pandillas y del crimen organizado en Centroamérica, México y Estados Unidos.
- f) Desarrollar un plan específico para la reducción de la criminalidad de las pandillas en el que se establezcan sistemas, mecanismos, coordinaciones, reformas legales y procedimientos.

### **Estrategia 2**

#### **Combatir la impunidad mediante el fortalecimiento de las instituciones del sector justicia encargadas de la investigación de los hechos delictivos y a través de la mejora de la coordinación interinstitucional**

- a) Reformular la inteligencia policial dotándola de mejores condiciones para proveer información y asesoría de calidad al servicio de las funciones especializadas y territoriales de la PNC.
- b) Fortalecer una estrecha relación con otras instituciones gubernamentales involucradas en la aplicación de la ley.
- c) Unificar, a través de protocolos, los procedimientos institucionales para mejorar la aplicación de ley.

- d) Generar mecanismos y coordinación de instituciones que manejan información en relación con amenazas contra la seguridad del país.
- e) Fortalecer las relaciones internacionales de la PNC para la represión del crimen transnacional, e incrementar la asistencia técnica para la prevención del delito.
- f) Retomar modelos y buenas prácticas de otros países, y aprovechar la experiencia de la cooperación internacional.
- g) Mejorar y ampliar los sistemas de captación de denuncias.
- h) Fortalecer la coordinación con la FGR en el marco de una efectiva política de persecución criminal.

### **Estrategia 3**

#### **Modernizar y profesionalizar a la Policía Nacional Civil en sus cuatro funciones claves: gestión, disuasión, investigación criminal e inteligencia**

- a) Mejorar la gestión de la PNC mediante:
  1. La administración eficiente de los recursos institucionales: humanos, físicos, financieros y técnicos.
  2. El análisis y el rediseño de la estructura organizativa, puestos, procesos y los procedimientos.
  3. El impulso de la centralización estratégica y de la desconcentración operativa y administrativa.
  4. El apoyo para una reingeniería y una interconexión de los sistemas de información policial.
  5. La creación del Centro de Monitoreo y Reacción de la Policía Nacional Civil (CE-MOR), que permitirá dar respuesta oportuna a las emergencias y actos delictivos, aprovechando medios tecnológicos y recursos como la interconexión de la infraestructura de información y telecomunicaciones e integrando las diversas bases de datos de las instituciones encargadas de la seguridad pública y de otras instituciones.
  6. El establecimiento de indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan medir la eficiencia, los resultados, los impactos y el grado de avance de las acciones policiales.
  7. En el marco de la estrategia general de formación del MJSP, el fomento de la formación permanente y de la especialización de recursos humanos, así como del desarrollo de cursos de ascensos en los diferentes niveles y categorías para potenciar las capacidades del personal policial y poder ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía. Estos cursos podrán ser presenciales, ambulatorios, a distancia o en línea (Internet).

8. El fomento de políticas institucionales que hagan viables la igualdad de oportunidades y el desarrollo profesional de las mujeres miembros de la corporación policial.
  9. La creación de programas de mejora personal para los miembros de la corporación policial.
  10. El establecimiento de un programa de excelencia e integridad policial que premie y estimule al personal administrativo y policial destacado.
- b) Fortalecer a la Policía Nacional Civil con un Plan Maestro de Equipamientos orientado a mejorar:
1. Las instalaciones de la policía en cada uno de los municipios, mediante el aumento del número de inmuebles propiedad de la PNC que cuenten con el diseño apropiado para su función.
  2. Las comunicaciones, medios y soportes electrónicos —radios portátiles, radios base, radios móviles, centrales de comunicación, Internet, etc.—
  3. La movilidad con medios adecuados a los requerimientos policiales.
  4. La formación permanente de los miembros de la institución.
- c) Dotar a la PNC con un enfoque de policía comunitaria:
1. Diseñar e implementar planes operativos, programas y proyectos para favorecer el acercamiento a la comunidad.
  2. Impulsar la filosofía de policía comunitaria en la institución policial.
  3. Fortalecer la presencia policial en los territorios y comunidades.
  4. Participar, bajo la directriz del MJSP, junto con los gobiernos locales, ONG, líderes y lideresas comunitarios en programas de prevención.
  5. Desarrollar planes y acciones de seguridad para el turismo.
  6. Fortalecer el control y la supervisión de los servicios privados de seguridad.
- d) Elevar la calidad de la investigación del delito en todas sus modalidades:
1. Fortalecer y potenciar las capacidades, habilidades y destrezas de los recursos humanos.
  2. Mejorar los procesos y la gestión de denuncias y expedientes.
  3. Emplear técnicas y herramientas modernas y científicas de investigación criminal, con total apego a la ley y absoluto respeto a los derechos humanos.
  4. Articular las bases de datos de interés policial para disponer de información oportuna y almacenar la que pueda ser útil para el futuro. Además, proveer datos al Sistema de Información Unificado y aprovechar adecuadamente su uso.
  5. Mejorar las instalaciones y los equipos de los laboratorios de criminalística.
  6. Fortalecer la dependencia especializada de la PNC dedicada a la persecución y

captura de los líderes de las bandas del crimen organizado, especialmente de jefes de carteles o de bandas de narcotráfico y de aquellos relacionados con delitos de homicidio y extorsión.

#### **Estrategia 4**

##### **Elevar la calidad de la formación de la ANSP**

- a) Convertir a la Academia Nacional de Seguridad Pública en un centro de formación superior y retomar el espíritu inicial con el que fue creada.
- b) Formar policías integrales y al servicio de la comunidad, mejorando el plan de estudios según las necesidades de la institución policial.
- c) Facilitar estudios académicos y de campo, orientados al perfeccionamiento de la actuación policial.
- d) Fortalecer las relaciones sistemáticas entre la ANSP y la PNC con el fin de implementar los planes y programas de formación académica.
- e) Promover el aumento del número de alumnas para cumplir con la equidad de género dentro de la ANSP y la PNC.

#### **Estrategia 5**

##### **Fortalecer la seguridad migratoria**

- a) Ejercer control migratorio y de extranjería en nuestro territorio, con de una visión de integración centroamericana y de respeto a la ley vigente.
- b) Contribuir al control y represión de los delitos transnacionales. Establecer una mesa técnica de trabajo bilateral entre la PNC y la DGME, para trazar lineamientos y supervisar las estrategias de lucha contra este tipo de ilícitos.
- c) Fortalecer la seguridad fronteriza.
- d) Establecer protocolos conjuntos de colaboración e intercambio de información sobre trata y tráfico de personas.

## Eje 2. Prevención social de la violencia y del delito

La prevención social de la violencia y del delito incluyen las estrategias y medidas encaminadas a reducir los factores sociales que generan violencia, y a disminuir el riesgo de que se produzcan delitos y sus consiguientes efectos perjudiciales para las personas y para la sociedad —incluido el temor a la delincuencia—. En este apartado, además, se incluyen acciones de intervención para influir en las múltiples causas del delito e incrementar los factores preventivos.

Tampoco pueden excluirse manifestaciones de violencia que, sin llegar a constituirse en delito, son perjudiciales para la sociedad. Entre estas manifestaciones pueden señalarse las conductas machistas, las disputas entre vecinos, el maltrato laboral, la estigmatización de jóvenes, la desconsideración, la intolerancia y el abuso entre algunos ciudadanos, etc.

Debemos diferenciar la prevención social de la violencia y del delito de la prevención, disuasión o prevención del delito que normalmente realiza la Policía Nacional Civil como parte de sus funciones y que consiste en prevenir materialmente el crimen cuando ya existe tentativa real de cometerse o cuando se dan las condiciones para perpetrarse. Es decir, es una prevención inmediata al resultado de la acción delictiva, lo que conocemos como las labores de seguridad que realiza el cuerpo policial. Se trata de eliminar riesgos delictivos.

La prevención social del delito debe identificar factores de protección que van más allá de la seguridad policial, que alejan a la sociedad de la violencia y del crimen. Hablamos de integración, organización y participación comunitaria, de mejora de las relaciones personales, de salud física y mental, de recuperación de territorios, de oportunidades de desarrollo legítimo para los ciudadanos y las comunidades, etc.

Las acciones de prevención social deben dirigirse particularmente a la población en ambientes de riesgo. Para ello se deben coordinar las acciones que exigen precisión con las que realicen otras instituciones con enfoque general.

Por tanto, se prestará especial atención a las personas menores de edad para alejarlas de los factores de riesgo que puedan hacerles caer en prácticas criminales o ser víctimas de la delincuencia. Asimismo, se protegerá a todas las personas que, por sus condiciones sociales, estén más expuestas a ser afectadas en su seguridad.

Por su importancia e impacto, resulta prioritario atender la violencia que padecen las mujeres. La violencia contra la mujer debe dejar de ser un problema del ámbito privado para incluirse en las políticas de seguridad pública: se mejorará la deficiente información sobre este problema y se desarrollarán estrategias integrales y coordinadas.

Es importante decir que en la prevención social están involucradas muchas instituciones del Gobierno y, por supuesto, la sociedad civil. La participación de la sociedad es determinante en la cultura de prevención. Las posibilidades de éxito de los programas de seguridad dependen, en buena medida, del apoyo ciudadano.

Según algunos estudios, una de las principales causas de la violencia y del crimen es la pérdida de cohesión o de tejido social. Es decir, la desvinculación del territorio y del Estado por parte de algunas comunidades. Recuperar el tejido social implica que el Estado debe acercarse nuevamente a esos lugares asegurando su presencia y ampliando la coordinación con los gobiernos locales. Por otro lado, debe reforzarse el vínculo de los ciudadanos con el Estado, de tal manera que no solo exista un sentido de pertenencia sino una inclusión real.

Los gobiernos municipales desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar el impacto de los programas y proyectos. Por ello, se estimulará la intervención de los gobiernos locales en la coordinación de políticas de prevención. Asimismo, se apoyará desde esta visión, el diseño y la ejecución de las acciones que emprendan los municipios para la prevención social de la violencia.

Por otro lado, para el logro de esta estrategia se requiere una efectiva gestión de recursos a través de la cooperación internacional, con el objetivo de impulsar convenios, programas y proyectos preventivos innovadores y enfocados en población en riesgo delictivo.

## Objetivo

Prevenir y reducir los factores y causas que propician la violencia y la delincuencia identificando los recursos y potencialidades de la comunidad para incrementar la protección y fomentar la convivencia armónica, la participación ciudadana y los mecanismos de resolución pacífica de conflictos.

## Estrategias

1. Coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales para el funcionamiento de los Concejos Municipales de Prevención de la Violencia, liderados por los alcaldes y alcaldesas.
2. Ejecución de medidas preventivas con resultados a corto plazo, con la intervención coordinada y articulada de distintas instituciones públicas, privadas y locales, en el marco general de la estrategia de control del territorio.
3. Reducir factores de riesgo, en especial la tenencia y portación de armas de fuego, y el consumo de alcohol y otras drogas.
4. Desarrollar iniciativas de atención al sector juvenil en riesgo para evitar el ingreso de más jóvenes a las pandillas y estimular el retiro de otros.
5. Articular programas para prevenir y disminuir la violencia intrafamiliar, contra las mujeres, niños y niñas y adultos mayores.
6. Promover valores positivos y una cultura de paz que contribuya a disminuir la violencia social y las condiciones y prácticas que las sustentan, incrementando progresivamente el respeto, la convivencia y la tolerancia entre la población. En esta estrategia, los medios de comunicación masiva juegan un rol determinante.

## Líneas de acción

### Estrategia 1

#### **Coordinación entre el nivel central y el local a través de los Concejos Municipales de Prevención de la Violencia liderados por los gobiernos locales, para apoyar la formulación y ejecución de los planes municipales de prevención de la violencia**

- a) Creación e impulso de los Concejos Municipales de Prevención de la Violencia. Estos consejos municipales serán liderados por el alcalde o la alcaldesa y contarán con la participación de los representantes comunitarios.
  1. Los consejos serán responsables de conducir la política de prevención de la violencia y del delito en el municipio, y garantizarán la coordinación interinstitucional con las distintas agencias del Sistema de Justicia y Seguridad y la necesaria articulación con el Gobierno nacional.
  2. Los concejos municipales deberán asegurar el intercambio permanente de información, realizarán análisis municipales de la situación de la criminalidad y supervisarán el desarrollo de planes y programas. Asimismo, deberán informar regular y sistemáticamente a la población de los avances y retrocesos en la aplicación de la política de prevención municipal.



- b) Suscribir convenios de cooperación entre el Ejecutivo, los municipios y otras instituciones para la prevención de la violencia y del delito.
- c) Apoyar a los gobiernos municipales y a otros actores gubernamentales y no gubernamentales en programas incluyentes, especialmente en los relacionados con la niñez y la juventud, para el desarrollo educativo, laboral, cultural, deportivo, recreativo y ético.
- d) Promover la participación ciudadana en los programas de prevención.
- e) Fortalecer significativamente la implementación de actividades educativas de prevención de la violencia y del crimen dentro de los centros de estudios, en los niveles básicos y en bachillerato. Estas actividades estarán dirigidas a estudiantes, maestros y padres de familia. Deberán incluir la prevención de la adicción a los juegos de azar, de la violencia intrafamiliar y del abuso y dependencia de alcohol y de otras drogas.
- f) Promover la participación social y la organización de la juventud.
- g) Fomentar el deporte y el arte en las zonas con mayores índices de violencia para ofrecer más oportunidades a la niñez y a la juventud, sin distinción de sexo.
- h) Diseñar y ejecutar estrategias para recuperar, dinamizar y promocionar el uso de los espacios públicos, especialmente en los centros de las ciudades y en las zonas consideradas más inseguras. Esta estrategia deberá tener en cuenta, y priorizar, la incorporación de grupos más segregados, como los jóvenes en situación de riesgo o exclusión social, y atender las particularidades de determinados grupos de población, como las mujeres y las personas adultas mayores. Las medidas de recuperación del espacio público deberán relacionarse y articularse con políticas de transporte, vivienda, urbanismo, renovación urbana y desarrollo socioeconómico.

## **Estrategia 2**

**Ejecución de medidas preventivas con resultados a corto plazo, con la intervención coordinada y articulada de distintas instituciones públicas, privadas y locales, en el marco general de la estrategia de control del territorio**

- a) Intervenir en el territorio para identificar riesgos que desencadenen respuestas violentas o ciclos de venganza, y realizar acciones piloto junto con otras instituciones del Gobierno central y de los gobiernos locales para reducirlas. Dentro de estos esfuerzos inmediatos se deben implementar campañas de veda de armas, jornadas de reducción del ruido y de salud mental, actividades de rescate de consumidores de drogas y alcohol para coordinar su ingreso en instituciones de desintoxicación y tratamiento, control, cierre o reubicación de negocios que constituyen factores de riesgo en la comunidad y redistribución del espacio público para disminuir conflictos en coordinación con todas las instituciones involucradas.

- b) Invertir fondos con los que se cuenta en becas, infraestructura y microcrédito.
- c) Poner en marcha un plan piloto de «carnetización» de los menores, a través de las alcaldías o del MINED, en los lugares de mayor recurrencia delincriminal.
- d) Dinamizar los Concejos Municipales de Prevención de la Violencia.
- e) Establecer acuerdos con actores de la sociedad civil para el traslado inmediato de la información sobre situaciones de riesgo, con el fin de intervenir oportunamente.
- f) Coordinarse entre las instituciones de prevención social de la violencia y otras instituciones públicas o privadas con la finalidad de aplicar experiencias exitosas en la prevención del delito desarrolladas por la policía de Los Ángeles, la Policía Federal de Brasil, y el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil de España.

### **Estrategia 3**

#### **Reducir factores de riesgo, en especial, la tenencia y la portación de armas de fuego y el consumo de alcohol y otras drogas**

- a) Implementar planes contra el uso y la portación de armas de fuego legales e ilegales en los municipios con mayor incidencia de homicidios y en coordinación con los respectivos gobiernos locales. Estos planes también incluyen la prevención y el control de las armas blancas, el fortalecimiento de los actuales programas de veda de armas y el impulso de otros nuevos en municipios con elevados niveles de delincuencia, en coordinación con los respectivos gobiernos locales.
- b) Establecer coordinaciones con todas las instituciones de seguridad, defensa y justicia para evitar que las personas que no cumplan con los requisitos para portar armas —por ejemplo, quienes hayan sido investigados o condenados por violencia intrafamiliar— puedan hacerse con ellas o mantenerlas.
- c) Crear la Comisión Nacional Interinstitucional de Control y Seguimiento de las Armas de Fuego, para aglutinar a todas las instituciones relacionadas con la materia, además de coordinar y supervisar las iniciativas relativas al control de armas y a la prevención de la violencia derivada de su uso.
- d) Impulsar campañas de sensibilización y educación sobre el impacto que tienen las armas de fuego en la violencia y en la delincuencia. Estas campañas incidirán fundamentalmente en la población juvenil y tratarán con atención especial la violencia intrafamiliar.
- e) Procurar el cumplimiento de los compromisos internacionales (ONU, OEA y SICA) sobre control y comercialización nacional e internacional de armas de fuego.
- f) Fortalecer a la Comisión Nacional Antidrogas como entidad rectora y diseñadora de las políticas públicas para la prevención del consumo perjudicial y la dependencia del alcohol y de otras drogas como factores condicionantes de la violencia, de manera que dicha comisión se transforme, por medio de sus funciones, en un ente que garantice una política de prevención de adicciones.

- g) Implementar campañas de sensibilización y de propuesta de contenidos educativos para la prevención del consumo perjudicial del alcohol y de otras drogas.
- h) Impulsar una reingeniería del Instituto Toxicológico como el instrumento para la atención directa del problema del abuso y de la dependencia del alcohol y de otras drogas.
- i) Promover programas de educación, sensibilización y control, además de facilitar medios para superar la dependencia del alcohol y de otras drogas.

#### **Estrategia 4**

##### **Desarrollar iniciativas de atención al sector juvenil en riesgo para evitar el ingreso de más jóvenes a las pandillas y estimular el retiro de otros**

Se desarrollarán las siguientes acciones:

- a) Elaborar programas incluyentes con la juventud, que fomenten el desarrollo de las aptitudes y capacidades personales o profesionales de los beneficiarios; incentivar la creación de redes o grupos de autoayuda para las familias e identificar mentores que apoyen a los jóvenes con becas, complementos escolares u oportunidades de trabajo. Estas labores se desarrollarán en coordinación con los ministerios encargados de los temas sociales, los gobiernos locales, ONG y líderes comunales.
- b) Proponer al MINED el desarrollo de actividades preventivas y de habilidades para la vida en los centros escolares.
- c) En coordinación con otras instancias, facilitar el acceso a la educación y promover la retención escolar para la población en riesgo delictivo.
- d) Estimular el retiro de más jóvenes de las pandillas impulsando medidas de protección para evitar las represalias y reducir el temor del joven a dejar la pandilla. Al mismo tiempo, se coordinarán esfuerzos para brindar oportunidades de reinserción en la comunidad.
- e) Llevar a cabo programas especiales para la recepción de los jóvenes deportados con antecedentes de pertenencia a pandillas.
- f) Poner en marcha programas especiales para mujeres pandilleras, especialmente aquellas que hayan sido víctimas de violencia por parte de integrantes masculinos.

#### **Estrategia 5**

##### **Articular programas para prevenir y disminuir la violencia intrafamiliar contra las mujeres, niños y niñas y adultos mayores**

- a) Generar y proporcionar información a la ciudadanía sobre la incidencia y las consecuencias de estas manifestaciones de la violencia.

- b) Promover campañas de sensibilización tanto en las instituciones como en la sociedad en general —organizaciones sociales, comunidad, familia— para lograr mayor conciencia y respuesta frente a la violencia contra las mujeres, niños y niñas y adultos mayores.
- c) Fortalecer la capacidad policial para la atención de las víctimas, especialmente aquellas perjudicadas por la violencia sexual e intrafamiliar.
- d) Generar acciones dirigidas a fortalecer el registro de estadísticas detalladas por sexo y edad para tomar medidas en relación con sus problemas específicos.
- e) Apoyar programas de sensibilización en los centros escolares, encaminados a crear conductas positivas que refuercen valores, pautas de conducta y actitudes para el logro de cambios hacia la equidad de sexo y el respeto a las diferencias socioculturales y de edad.
- f) Establecer protocolos y normativas en las instituciones de seguridad pública orientados a prevenir y sancionar conductas discriminatorias y violentas hacia las mujeres, niños y niñas y adultos mayores.

#### **Estrategia 6**

**Promover valores positivos y una cultura de paz que contribuya a disminuir la violencia social y las condiciones y prácticas que las sustentan, incrementando progresivamente el respeto, la convivencia y la tolerancia entre la población. En esta estrategia los medios de comunicación masiva juegan un rol determinante**

En esa línea se identifican las siguientes acciones:

- a) Difundir prácticas y valores de convivencia ciudadana y de buena vecindad por medio del programa «buen vecino», impulsado desde el Gobierno y orientado a promover un cambio cultural, al dotar a las personas de conocimientos, habilidades y actitudes de tolerancia, solidaridad y de respeto a los demás.
- b) Realizar campañas de divulgación y sensibilización en valores y de fortalecimiento de la familia.
- c) Promover la inclusión de la enseñanza de la seguridad vial en el sistema escolar, en las actividades de promoción de la salud y en el sistema de acreditación y formación de conductores. La campaña de educación vial será impulsada por cuatro carteras de Estado (MJSP, MINED, MSPAS, MOP) y la apoyarán tanto organismos internacionales como la empresa privada.

### Eje 3

## Ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social

Se pretende hacer realidad el mandato constitucional, la legislación penitenciaria y la penal juvenil, además de otras normas de obligatorio cumplimiento. Esto implica convertir los centros de privación de libertad en lugares apropiados para sancionar, reeducar, formar hábitos de trabajo y conceder oportunidades de reinserción social a las personas internas.

Todo esto exige hacer más seguras las cárceles para los internos, para sus visitas y para la ciudadanía en general. Además, y con preeminencia, hay que crear condiciones para la rehabilitación de las personas privadas de libertad, mediante la incorporación de programas de formación, hábitos de estudio y trabajo, convivencia y desarrollo personal que permitan y faciliten la efectiva reinserción familiar y social de estas personas.

Para el desarrollo de estas medidas, los actores principales serían los jueces de ejecución de penas al menor, los jueces penitenciarios, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Instituto Salvadoreño de la Niñez y Adolescencia y la comunidad.

### Objetivo

Implementar un nuevo modelo de ejecución de penas y medidas que garantice el orden, la seguridad y el control de los centros penitenciarios, intermedios y de menores, con un tratamiento apegado a la ley y a los derechos humanos, de manera que se favorezca la efectividad del proceso de rehabilitación y de reinserción social.

### Estrategias

1. Fortalecer la seguridad dentro de los centros penitenciarios, intermedios y de menores.
2. Garantizar el establecimiento de mecanismos y medidas para que los centros de cumplimiento de penas y medidas no sean lugares desde donde se dirija la ejecución de hechos delictivos.
3. Ofrecer un tratamiento apegado a la ley y promover relaciones adecuadas entre los internos y el personal de las prisiones.
4. Prestar atención integral a las necesidades de los internos para garantizar su bienestar físico y psicológico.

5. Implementar de forma efectiva y adecuada un modelo de ejecución de la medida o pena, basado en el trato humano y en la participación de la sociedad en la rehabilitación y la reinserción social.
6. Crear una política de reinserción social.

## Líneas de acción

### **Estrategia 1**

#### **Fortalecer la seguridad en el interior de los centros penitenciarios, intermedios y de menores**

- a) Crear y fortalecer los vínculos de cooperación interinstitucional con los actores involucrados en la ejecución de la pena, y aplicar medidas de seguridad trabajando en coordinación efectiva con el Órgano Judicial, la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil. Para esto es necesario contar con un instrumento —protocolo— de entendimiento, coordinación y cooperación entre las instituciones involucradas en la ejecución de penas y de medidas alternativas a la prisión.
- b) Emplear el control tecnológico dentro de los centros penales e intermedios para garantizar la seguridad interna.

### **Estrategia 2**

#### **Garantizar el establecimiento de mecanismos y medidas para que los centros de cumplimiento de penas y medidas no sean lugares desde donde se dirija la ejecución de hechos delictivos**

- a) Realizar, en coordinación con la PNC, requisas en los diferentes centros con métodos que eviten frustrar los resultados.
- b) Mantener ocupados a los internos en actividades positivas.
- c) Emplear el control tecnológico dentro de los centros penales, intermedios y de menores para evitar que se utilicen instrumentos no autorizados de comunicación con el exterior.
- d) Asegurar que el personal de los centros y las visitas no favorezcan el ingreso de sustancias y objetos no permitidos.
- e) Premiar y sancionar drásticamente el comportamiento del personal.

**Estrategia 3****Ofrecer un tratamiento apegado a la ley y promover relaciones adecuadas entre los internos y el personal de los centros de detención y penitenciario**

- a) Diseñar un tratamiento penitenciario técnico-científico progresivo, individualizado e integral, que tome en cuenta todos los aspectos de la personalidad del interno.
- b) Fortalecer a los consejos criminológicos, tanto nacionales como regionales, especialmente a los equipos técnicos de cada centro penal.
- c) Promover la libertad condicional de internos con enfermedades crónicas o con pronósticos reservados.
- d) Gestionar la creación del *Reglamento de la Carrera Penitenciaria* y fomentar unas mejores condiciones laborales para el personal penitenciario.

**Estrategia 4****Atención integral a las necesidades de los internos para garantizar su bienestar físico y psicológico**

- a) Revisión, diseño y mejora de la estructura técnico-operativa responsable de crear y de aplicar los programas de tratamiento de las personas privadas de libertad.
- b) Impulsar la educación —formal e informal— y el trabajo como condiciones fundamentales que garanticen los procesos de rehabilitación y reinserción. Es importante impulsar la alfabetización, la educación de adultos y la educación universitaria de las personas privadas de libertad. También se vuelve una necesidad promover la capacitación vocacional en ramas con demanda en el mercado de trabajo para procurar la reinserción laboral.
- c) Mejorar la comercialización y el mercadeo de los productos elaborados por las personas privadas de libertad.
- d) Institucionalizar la rehabilitación de adicciones como parte del proceso de la recuperación física, mental y social de las personas bajo sanciones o medidas penales.
- e) Creación de un programa de acciones efectivas de la utilización positiva del tiempo dentro de los centros penales e intermedios.

**Estrategia 5****Disposición para garantizar una convivencia ordenada y segura entre los internos y el personal penitenciario**

- a) A partir de los criterios señalados en la ley, rediseñar el funcionamiento institucional para evitar el hacinamiento de personas privadas de libertad.

- b) Aumentar la capacidad de los centros penitenciarios mediante la construcción de nuevas penitenciarías, la mejora de las que ya existen y su ampliación.
- c) Impulsar la profesionalización y especialización de los funcionarios y del personal de las instituciones relacionadas con la ejecución de la pena.

#### **Estrategia 6**

##### **Implementar de forma efectiva y adecuada un modelo de ejecución de la pena, basado en el trato humano y en la participación de la sociedad**

- a) Fortalecer vínculos entre la DGCP y el Departamento de Prueba y Libertad Asistida de la CSJ (DEPLA) para favorecer el progreso de las personas privadas de libertad dentro de las fases que establece la Ley Penitenciaria.
- b) Implementar acuerdos de coordinación y cooperación entre la CSJ y el MJSP para hacer viable la ejecución de la libertad condicional como alternativa a la prisión.
- c) Fortalecer los consejos criminológicos. Se deben revisar y redefinir las funciones de los consejos criminológicos, de manera que cumplan de forma efectiva su mandato legal.

#### **Estrategia 7**

##### **Creación de una política de reinserción social**

- a) Impulsar una política para establecer convenios con organizaciones de la sociedad civil y otros, con el fin de coadyuvar en la inserción social de las personas privadas de libertad.
- b) Crear casas de paso para personas liberadas del sistema penitenciario.

### **Eje 4** **Atención a las víctimas**

Dentro de la reparación social es importante, como presupuesto para el mantenimiento de la cohesión comunitaria y social, que la víctima recupere la convivencia interrumpida y dañada por el delito. En otras palabras, la víctima debe recuperar su importancia como sujeto protagónico de la restauración de la convivencia social afectada por el delito.



Según la declaración sobre los principios fundamentales de la justicia para las víctimas y del abuso del poder adoptada en 1985 por la ONU, se entenderá por *víctimas de delitos* «las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo substancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso del poder».

Es importante subrayar que en el término *víctima* se incluyen también a los familiares o personas a cargo que tengan una relación con la víctima directa, y a las personas que hayan sufrido daños al asistir a la víctima en peligro o en el momento de prevenir la victimización. Así, en esta declaración se llama a los Estados miembros a dar a las víctimas una atención médica, psicológica y social, de forma integral.

La definición de un componente exclusivo para las víctimas dentro de este documento tiene por objeto evitar su uso, marginación o anulación, lo cual ha sido muy frecuente. Por tanto, constituye un reto colocar a las víctimas dentro de la agenda nacional mediante la construcción de una cultura de respeto.

Es de resaltar que en la atención a las víctimas hasta ahora solo se han llevado a cabo acciones que han pretendido asegurar su participación en el proceso penal y en el éxito de este proceso, pero no se han colocado en el centro del interés de la sociedad ni de las demás instituciones para que sean tratadas con respeto y dignidad.

## Objetivo

Promover, junto con otras instituciones, la atención a las víctimas de delitos en las esferas administrativas y judiciales.

## Estrategias

1. Desarrollar acciones coordinadas desde las instituciones para la atención especializada y digna a la víctima.
2. Promover la revisión del régimen de protección a víctimas y testigos.

## Líneas de acción

### **Estrategia 1**

#### **Desarrollar acciones coordinadas desde las instituciones para la atención especializada y digna para la víctima**

- a) Realizar un inventario coordinado de los recursos para atender a las víctimas con las instituciones de la seguridad y la justicia.
- b) Revisión y diseño de protocolos especiales de atención a las víctimas tanto en sede administrativa como judicial. En este aspecto cobrarán especial protagonismo las entidades que tienen un primer acercamiento con las víctimas, como es el caso de la PNC y de los centros de salud. Se vigilarán especialmente los casos de delitos en los que la víctima sea una persona vulnerable.
- c) Mejorar procesos de denuncia y tratamiento a las víctimas —señalización de oficinas, creación de centros de atención y orientación al público, difusión de información, etc.—
- d) Dotar a las instituciones correspondientes de la infraestructura, capacitación y monitoreo de su personal para ejecutar los programas de atención a víctimas.
- e) Coordinar con las instituciones de salud la atención física y psicológica de las víctimas.
- f) Atender los derechos de las víctimas: crear la Carta de Derechos de las Víctimas.

### **Estrategia 2**

#### **Revisión del sistema nacional de protección a víctimas y testigos**

- a) Impulsar un convenio centroamericano para el traslado y protección de víctimas y de testigos.
- b) Analizar la viabilidad de trasladar desde la UTE el programa de atención de víctimas y testigos al MJSP y separar el programa de víctimas del de protección de testigos.
- c) Revisar y fortalecer el funcionamiento del programa de protección de víctimas.
- d) Fortalecer la capacidad policial para la atención de las víctimas, especialmente las víctimas de violencia sexual e intrafamiliar.
- e) Impulsar la suscripción de convenios con instituciones estatales y con sectores de la sociedad civil que tengan experiencia en la atención y protección integral de las víctimas y personas afectadas por hechos delictivos violentos o que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.
- f) Impulsar convenios interinstitucionales para estimular la implementación de los protocolos de atención a víctimas.

## Eje 5. Reforma institucional y legal

Para cumplir con el objetivo general de convertir a El Salvador en un país seguro, es fundamental, en primer lugar, definir de nuevo la gestión y el gobierno de la seguridad en el país, así como sus relaciones con el sector justicia. Para lograrlo resulta indispensable diseñar y ejecutar acciones de remodelación y reestructuración de las instituciones del Órgano Ejecutivo vinculadas a la justicia y a la seguridad pública que garanticen una conducción estratégica, integral, coherente y eficiente de la represión y prevención social del delito, rehabilitación y atención a víctimas. También es importante mejorar la coordinación institucional, especialmente entre el gobierno de la seguridad y el sector justicia.

### Objetivo

Ejercer una eficaz dirección estratégica de la seguridad pública que permita fijar prioridades, analizar las tendencias, diseñar estrategias, monitorear y evaluar el impacto de las políticas, rendir cuentas a la ciudadanía y fortalecer la relación entre las instituciones responsables del sector justicia y seguridad.

### Estrategias

1. Fortalecer el gobierno de la seguridad.
2. Promover un mayor acceso a la justicia.
3. Garantizar el cumplimiento de normas y leyes.

### Líneas de acción

#### **Estrategia 1**

#### **Fortalecer el gobierno de la seguridad**

- a) Dar vigencia al papel del MJSP como ente rector, asesor y ejecutor en materia de políticas públicas de seguridad y justicia del Órgano Ejecutivo.
  1. Revisar y ajustar la organización, gestión y roles de las dependencias e instituciones adscritas al MJSP, con el fin de mejorar la administración, darle coherencia al sistema, evitar la duplicidad de funciones y optimizar los recursos e intervenciones.
  2. Crear una Dirección de Información y Análisis en materia de justicia y seguridad que recopile, sistematice y analice de manera continua la información y datos

estadísticos relativos a la justicia y seguridad. Asimismo, dicha dirección canalizará oportunamente información hacia la PNC.

3. Transformar la actual Dirección de Seguridad Ciudadana, articulada como ente de intervención fragmentada y marcada por el activismo, en una Dirección de Prevención responsable del diseño y ejecución de políticas públicas orientadas a reducir causas criminógenas y factores de riesgo, y a recuperar el tejido social coordinando sus acciones con los gobiernos locales y otras instituciones.
  4. Crear una oficina encargada de hacer propuestas legislativas bajo un criterio unificado y coherente con la política ministerial.
  5. Establecer indicadores de eficiencia y rendimiento para las dependencias del ramo.
- b) Desarrollar una estrategia para gestionar la información sobre violencia y delincuencia que permita un análisis oportuno y certero y que facilite la toma de decisiones en materia de seguridad.
1. Impulsar la creación de un sistema de información sobre violencia y delincuencia a cargo de la Dirección de Información y Análisis del MJSP, que contenga las estadísticas y la información sobre violencia y delincuencia que manejan las instituciones relacionadas con la seguridad y la justicia para su análisis y generación de insumos que sirvan en el establecimiento o reorientación de políticas públicas y en la toma de decisiones. Dentro de esta estrategia debe crearse un observatorio nacional de la violencia y el crimen.
  2. Generar estudios y divulgación de resultados para conocimiento del público, especialmente en colaboración con entidades académicas u otros organismos especializados con la seguridad pública y la justicia.
  3. Aprovechar los datos del Sistema de Información Unificado del Centro de Monitoreo y Reacción (CEMOR) para hacer investigaciones, estudios y análisis.
  4. Garantizar el desarrollo de un sistema tecnológico de información y telecomunicaciones avanzado para dar soporte a la estrategia nacional de prevención y combate de la violencia y del crimen.
  5. Informar a la población de manera oportuna, transparente y unificada, y recibir de ella datos sobre el desarrollo de la política de justicia y seguridad, así como de los cambios y tendencias de la criminalidad.
  6. Apoyar la creación de observatorios de la violencia en los municipios con mayores índices de delincuencia.
  7. Contribuir al efectivo funcionamiento de un sistema integrado de información sobre armas de fuego —públicas y privadas— entre las instituciones encargadas de la seguridad pública y la defensa nacional que permita la investigación efectiva de los delitos cometidos con ellas, así como la existencia de mercados negros de armas y tráfico ilícito.

- c) Fortalecer la capacidad operativa e incrementar las habilidades del personal de las instituciones y otras dependencias del MJSP.
1. Elaborar e implementar planes de equipamiento y fortalecimiento de los recursos que permitan mejorar las instalaciones, las comunicaciones, la movilidad y la administración de las agencias dependientes del MJSP con el objetivo primordial, aunque no exclusivo, de fortalecer a la PNC y los centros penales.
  2. Mejorar la capacidad de respuesta de la PNC y de otras dependencias incrementando los recursos tecnológicos y de comunicaciones.
  3. Diseñar y desarrollar una estrategia general de formación del personal con altos estándares de especialización en los asuntos de justicia, seguridad y convivencia.
  4. Establecer convenios con entidades académicas, institutos especializados y fuerzas policiales para la capacitación de las dependencias del MJSP.
  5. Fortalecer las relaciones de cooperación internacional entre los países de la región para investigar los delitos transnacionales con base en la capacitación especializada y la asistencia técnica de las instituciones de aplicación de la ley.
  6. Aprovechar los beneficios de convenios existentes, como el que dio origen al establecimiento en nuestro país de la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley (ILEA).
- d) Generar mayor coordinación y fluidez comunicativa con las instituciones de la administración de justicia, seguridad y otras afines.
1. Potenciar la comunicación y la coordinación de las entidades encargadas de la justicia y de la seguridad o relacionadas con estas áreas por medio de grupos de trabajo, sistemas de comunicación y estructuras decisorias —por ejemplo, el Gabinete de Seguridad—.
  2. Coordinar esfuerzos con el Ministerio de la Defensa Nacional para el desarrollo de las directrices que emita el presidente de la República sobre el uso excepcional de la Fuerza Armada en el apoyo a la seguridad pública, dentro del marco de la Constitución, para la ejecución de los planes relativos a los Grupos de Tarea Conjunta, Seguridad Penitenciaria, Seguridad Fronteriza y Grupos de Apoyo a la Comunidad.
  3. Fortalecer la coordinación y la interacción entre la ANSP y la PNC, así como de ambas entidades con el MJSP, para adecuar los programas, métodos, materiales y equipos de formación, capacitación, ascensos y actualización de conocimientos y habilidades del personal docente y policial.
  4. Lograr una coordinación efectiva con las instituciones involucradas en la administración de justicia penal —Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Órgano Judicial, Comisión Coordinadora del Sector Justicia, Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, Instituto Salvadoreño de la Niñez y Adolescencia, etc.—

- e) Fortalecer la probidad del personal y los medios de control interno en las instituciones del ramo.
  - 1. Crear protocolos de admisión de personal más estrictos y controles permanentes más efectivos para detectar actos de corrupción, infracciones administrativas y delitos.
  - 2. Establecer un programa de excelencia e integridad policial para personal administrativo y policial destacado, otorgándoles premiaciones y estímulos. Se debe establecer un reglamento, un sistema de seguimiento, un tribunal o jurado calificador y un sistema de apoyos para otorgar becas de aprendizaje, dotación de recursos y otros.
  - 3. Promover el traspaso de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil al MJSP y ampliar sus competencias para ejercer el control interno en la ANSP.
  - 4. Fortalecer los mecanismos de control y ejecución de la actuación policial.
  - 5. Revisar los perfiles del personal perteneciente a la Inspectoría General y a las unidades que dependen de ella.
  - 6. Implementar programas de capacitación para el personal de la Inspectoría General.
  - 7. Incrementar la capacidad y la calidad de las dependencias territoriales de la Inspectoría General, con el fin de apoyar el trabajo institucional en todo el país.
  - 8. Establecer el sistema informático de la Inspectoría General para un procesamiento más efectivo de la información.
  - 9. Establecer un sistema de registro e interpretación de casos de violación de los derechos humanos durante procedimientos policiales, con el propósito de que sirvan para la formación del personal y para la toma de decisiones de acciones futuras.
  
- f) Desarrollar una política migratoria integral
  - 1. Modernizar la legislación migratoria del país.
  - 2. Abordar la migración desde un enfoque integral y a largo plazo que considere todas sus causas, manifestaciones y efectos.
  - 3. Aumentar la calidad y la seguridad de los documentos emitidos.
  - 4. Modernizar y mejorar los servicios migratorios y de extranjería.
  - 5. Promover un clima de negocios para los extranjeros inversionistas a través de servicios especiales.
  - 6. Fortalecer los programas de incorporación laboral y social a la población salvadoreña retornada.
  - 7. Promover programas de regularización de extranjeros indocumentados.

## **Estrategia 2**

### **Promover un mayor acceso a la justicia y a los medios de solución alternativa de conflictos**

Comúnmente, el acceso a la justicia se define, desde el ámbito constitucional, como el derecho de acudir ante un órgano judicial en procura de justicia.

Sin embargo, en sentido amplio, y como política pública que se asume en este documento, el acceso a la justicia implica que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y solucionar sus conflictos adecuada y oportunamente. El concepto no está reducido a la solución oficial o jurisdiccional de los conflictos, sino que tiene un sentido lato para prevenir conflictos, promover los derechos y deberes, así como estimular soluciones donde participen variados actores ciudadanos por sí solos o con las instituciones públicas —no solo las jurisdiccionales—.

El derecho penal es el último recurso del Estado y, como tal, el legislador y los jueces deben recurrir a él después de que se hayan cometido hechos nocivos para otros ciudadanos y para la sociedad, y cuando se hubieran agotado otros medios menos gravosos. Por ejemplo, si los mecanismos del derecho civil o administrativo no fueron adecuados para responder ante una lesión contra el patrimonio, se justificaría el empleo de sanciones penales.

Es importante destacar que es necesario evitar el abuso de las instancias policiales, fiscales y judiciales para la resolución de cualquier conflicto —muchas veces de poca relevancia—, ya que esto solo conduce a desbordar a las instituciones del sector justicia y a debilitarlas en perjuicio de la población. Un uso más selectivo de las instancias penales de acuerdo a la gravedad de los conflictos permite a las instituciones disponer de mejores condiciones para ser instrumentos eficaces de una política de Estado contra la violencia y el crimen.

Como parte de estos esfuerzos se deben mejorar las relaciones interinstitucionales del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública con el sector justicia, realizando las acciones siguientes:

- a) Lograr una coordinación efectiva con el sector justicia para asegurar que las investigaciones policiales sean apropiadas para fundamentar los casos que deba presentar la Fiscalía General de la República. Para esto se realizarán las siguientes tareas:

1. Unificar criterios y protocolos entre las instituciones involucradas en la administración de justicia penal —Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Órgano Judicial, Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, Instituto Salvadoreño de la Niñez y Adolescencia—.
  2. Adopción, por parte de las instituciones, de la justicia penal de indicadores de eficiencia y rendimiento.
  3. Realización de talleres y estudios especializados conjuntos para los operadores del sistema —fiscales, investigadores, jueces y funcionarios de Medicina Legal— sobre la investigación del delito.
  4. Promover la adopción de la variable territorial en el planeamiento y en la asignación de recursos humanos y materiales de todas las instituciones del sistema de justicia, haciendo uso de las estadísticas sobre la incidencia criminal.
- b) Privilegiar el uso de métodos alternativos de solución de conflictos.
- Promover la competencia de justicia local en los municipios donde se aplicarán las normativas de convivencia propias de éstos, dirimiendo pequeños conflictos para desarrollar soluciones de tipo restaurativo. Una alternativa serían los juzgados de paz. Otra serían los centros de mediación de conflictos que tiene la Procuraduría General de la República, así como la Fiscalía General de la República. Debe coordinarse con otras instituciones el establecimiento de centros de mediación en los municipios con mayores índices de violencia y en los centros escolares. Destaca la importancia de adoptar como parte de uno de los métodos alternativos de solución de conflictos la llamada justicia restaurativa o reparadora, en especial dentro de la justicia penal juvenil. En este campo se adelantarán las siguientes acciones:
1. Promover un proyecto de ley de justicia restaurativa o modificación de la normativa relacionada con el fin de crear el marco jurídico que posibilite la justicia reparadora para las víctimas de delitos.
  2. Difundir y estimular el uso de métodos alternativos de solución de controversias, que pueden contener dimensiones comunitarias, como medios primarios para dirimir conflictos.
  3. Coordinar con la Procuraduría General de la República el establecimiento de centros de mediación en los municipios con mayores índices de violencia y en los centros escolares.
  4. Impulsar la adopción de la justicia restaurativa o reparadora, en especial en el ámbito de la justicia penal juvenil.
  5. Coordinar con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales el diseño e implementación de proyectos de resolución alternativa de conflictos.
  6. Promover la creación de casas de justicia.



### **Estrategia 3**

#### **Garantizar el cumplimiento de normas y leyes**

Se procederá a analizar, reformar, modificar y sistematizar la legislación relacionada con la seguridad y la justicia, con el objetivo de contar con normas y reglas de funcionamiento claras y coherentes que faciliten su efectivo cumplimiento y una mayor eficiencia en la administración de la justicia. Así se impulsará un sistema jurídico que facilite los procesos, que provea justicia con respeto a los derechos humanos, que sancione a los infractores, que facilite la reparación social de la comunidad y que reconozca los derechos de las víctimas. Especial atención requerirá el sistema jurídico penal de nuestro país. Además, se desarrollarán acciones para promover y difundir las normas estimulando su respeto y cumplimiento. Se realizarán coordinaciones con otras instituciones del Estado para que se lleven a cabo estudios de viabilidad presupuestaria y que faciliten los recursos necesarios para el cumplimiento de la ley. También se deberán hacer estudios sobre la ejecución de la norma.

- a) Realizar un análisis exhaustivo de legislación en materia de seguridad pública para que se responda con eficiencia a los cambios de la realidad del país y se propongan reformas cuando sea pertinente. En este sentido se buscará:
  1. Revisar el conjunto de las normativas relacionadas con las funciones del MJSP y sus instituciones adscritas, e impulsar las modificaciones y correcciones necesarias para armonizar dicho marco jurídico.
  2. Revisar la política penal y procesal penal con el fin de promover propuestas de reformas pertinentes y proporcionales para una respuesta oportuna.
  3. Evaluar el impacto de la normativa penal en el ámbito penitenciario.
  
- b) Desarrollar propuestas de proyectos de ley en materia de seguridad y justicia o reformas a las ya existentes.
  1. Impulsar una ley marco reguladora de la convivencia y de la seguridad pública, u otra alternativa, a través de diferentes niveles de gestión nacional y local, y mediante la incorporación de la justicia restaurativa como una vía de resolución de conflictos.
  2. Impulsar la aprobación de ordenanzas municipales para la convivencia social.
  3. Proponer un proyecto de ley de la carrera penitenciaria.
  4. Proponer la Ley Orgánica de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil que garantice su independencia e imparcialidad respecto de la PNC, y revisar funciones del Consejo de Ética Policial.
  5. Potenciar el estudio e implementación de propuestas de reformas a la normativa legal de control y registro de armas encaminadas a reducir su proliferación, así como el tráfico, la importación y el comercio ilícito.

6. Promover reformas a la *Ley Reguladora de la Producción de Alcohol y Bebidas Alcohólicas* para asegurar un ágil control y sanción de los establecimientos que no la cumplan.
  7. Revisar y generar propuestas en materia de legislación migratoria y de extranjería.
  8. Proponer reformas legales que permitan el fortalecimiento de los mecanismos de prevención de la violencia y del delito.
- c) Llevar a cabo acciones para promover y difundir las normas estimulando su respeto y cumplimiento.
1. Divulgar los contenidos de las leyes y sus mecanismos de protección entre toda la comunidad.
  2. Desarrollar, junto con el Ministerio de Educación, acciones para difundir las normas entre la comunidad educativa y estimular su cumplimiento.
  3. Establecer relaciones con iglesias, asociaciones, empresas, universidades y otras instituciones, para establecer mecanismos de divulgación de normas y asegurar su cumplimiento.
  4. Establecer acuerdos de cooperación con medios de comunicación para la divulgación de mensajes que mejoren la convivencia y el respeto de la ley.
  5. Promover la denuncia de conductas ilegales y asegurarse de la efectiva respuesta de las instituciones.
- d) Coordinar estudios de viabilidad presupuestaria, cumplimiento de la norma y dotación de los recursos necesarios para el cumplimiento de la ley con otras instituciones del Estado.
1. Establecer los respectivos enlaces con las oficinas y comisiones de la Asamblea Legislativa para apoyar los estudios de viabilidad y el contenido de los proyectos de ley.
  2. Mantener relaciones estrechas con el Ministerio de Hacienda para identificar las condiciones presupuestarias y los mecanismos que aseguren la adecuada financiación de las leyes.
  3. Establecer medidas de coordinación con otras instituciones, particularmente con las alcaldías y el sector justicia, para realizar los esfuerzos que conjuntamente se consideren necesarios para hacer cumplir la ley.



## Siglas utilizadas

---

AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANSP:	Academia Nacional de Seguridad Pública
CEMOR:	Centro de Monitoreo y Reacción de la Policía Nacional Civil
CSJ:	Corte Suprema de Justicia
DEPLA:	Departamento de Ejecución de Penas y Libertad Asistida
DGME:	Dirección General de Migración y Extranjería
DGCP:	Dirección General de Centros Penales
FMLN:	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FESPAD:	Fundación en El Salvador para la Aplicación del Derecho
FGR:	Fiscalía General de la República
FUSADES:	Fundación para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador
GTZ:	Agencia Alemana para la Cooperación Técnica
IUDOP:	Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA
MJSP:	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PNC:	Policía Nacional Civil
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UCA:	Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas»
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UTE:	Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia

## Documentación citada o consultada

- Arévalo, Luisa, *Estado del control interno de la Policía en El Salvador*. FESPAD Ediciones, San Salvador, 2004.
- Asociación Demográfica Salvadoreña. *Encuesta Nacional de Salud Familiar*, FESAL 2008. ADS, Comité Consultivo Interinstitucional, Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (EEUU) y USAID. San Salvador, 2009.
- Blanco, Sidney y Francisco Díaz, *Deficiencias policiales, fiscales y judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad*. Copia impresa, sin datos editoriales. 2007.
- Bourguignon, Francis, *Crime as a social cost of Poverty and Inequality: A review Focusing on Developing Countries*, en *Revista Desarrollo y Sociedad*, 1999. Accesible en internet desde: [http://economia.uniades.edu.co/revistadys/44/Articulo44\\_5.pdf](http://economia.uniades.edu.co/revistadys/44/Articulo44_5.pdf)
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, 2008.
- Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, *Seguridad y paz un reto de país: Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*, PNUD, San Salvador, 2007.
- Córdova Macías, Ricardo, José Miguel Cruz y Michel Seligson, *La cultura política de la democracia en El Salvador 2008*. LAPOP, San Salvador, 2008.
- Diálogo social abierto. *Política de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana*. Mesa de justicia y seguridad, documento sin datos editoriales, 2008.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) El Salvador, Ministerio de Economía, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Mapa de pobreza urbana y exclusión social El Salvador*, PNUD, San Salvador.
- Fajnsylber, Pablo; Daniel Lederman y Norman Loayza, *Inequality and violent crime*, *Journal of Law and Economics*, 45 (2002).
- FMLN, *Cambio en El Salvador para vivir mejor*, FMLN, San Salvador, 2008.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) *Propuesta de Política Criminal y Seguridad Ciudadana para El Salvador*, FESPAD Ediciones, San Salvador, 2004.
- Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. Gobierno de El Salvador, San Salvador, 2010.

Inchauste, Gabriela; Héctor Morena y Ernesto Stein (Editores), *Hacia la generación de más oportunidades: fundamentos de una agenda de Desarrollo económicos y social en El Salvador*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2009.

IUDOP, Evaluación del país a finales de 1999 y perspectivas electorales para el 2000. Boletín de prensa: Año XIV, N° 7, 1999. Disponible en Internet: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/bol799.htm>

— Los salvadoreños evalúan el primer año del gobierno de Francisco Flores. Boletín de prensa Año XV, N° 4, 2000. Disponible en Internet: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2000/boletin5/bol500.htm>

— Evaluación del país a finales de 2002 y perspectivas electorales para 2003. Boletín de prensa Año XVII, N° 4, 2001. Disponible en Internet: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2002/bolet402.pdf>

— Evaluación del país a finales de 2003 y perspectivas electorales para 2004. Boletín de prensa Año XVIII, N° 4, 2003. Disponible en Internet: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2003/bolet403.pdf>

— Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2004. Boletín de prensa Año XIX, N° 5, 2004. Disponible en Internet: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2004/bolet504.pdf>

— Evaluación del país a finales de 2005 y perspectivas electorales para 2006. Boletín de prensa Año XX, N° 3, 2005. Disponible en Internet: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2005/bolet305.pdf>

— Evaluación del país a finales del 2006 y perspectivas para 2007. Boletín de prensa Año XXI, N° 3, 2006. Disponible en Internet: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2006/bolet306.pdf>

— Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2007. Boletín de prensa Año XXII, N° 2, 2007. Disponible en Internet: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2007/Boletin-2-2007.pdf>

— Los salvadoreños evalúan el cuarto año de gobierno de Antonio Saca y opinan sobre la coyuntura político-electoral. Boletín de prensa Año XXIII, N° 2, 2008. Disponible en Internet: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2008/Boletin2.pdf>

— Evaluación de los salvadoreños y salvadoreñas del gobierno de Antonio Saca y expectativas hacia el nuevo gobierno. Boletín de prensa año XXIV, N° 2, mayo 2009

— La victimización y la percepción de inseguridad en El Salvador en 2009, Boletín de prensa, año XXIV, N° 5, 2009. Disponible desde Internet: [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5\\_2009.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5_2009.pdf)

- Lilly, Damian; Robin Luckham y Michael von Tangen Page. *Gobernabilidad y reforma del sector seguridad: Un enfoque orientado a metas*, International Alert, Londres, 2002.
- Ministerio de Economía. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007*. Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Delgado, 2008.
- *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2008*. Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Delgado, 2009.
- *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2008. Principales Resultados*, Presentación de Power Point. Accesible en Internet desde: [http://www.digestyc.gob.sv/Portada/Presentacion%20de%20EHPM%202008%20\(prensa\).ppt](http://www.digestyc.gob.sv/Portada/Presentacion%20de%20EHPM%202008%20(prensa).ppt)
- Molina, Fabio. *Epidemiología del homicidio en El Salvador. Período 2001-2008*. Instituto de Medicina Legal, San Salvador, 2009.
- Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en la encrucijada*, Nueva York, 2007.
- PNUD, *Violencia en una sociedad en transición*. Ensayos. PNUD, San Salvador, 2000.
- *Armas de fuego y violencia*, PNUD, San Salvador, 2003.
- *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, PNUD, Panamá, 2009.
- Programa Estado de la Nación, *Informe Estado de la Región sobre Desarrollo Humano Sostenible 2008*, Programa Estado de la Nación, San José, 2008.

## Anexos

Tabla 1. Homicidios en hombres y mujeres según rangos de edad 2005-2008

Edad	2008			2009			2010			2011		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
<b>&lt;1</b>	6 0.16%	7 0.18%	13 0.34%	6 0.15%	8 0.20%	14 0.36%	4 0.11%	3 0.09%	7 0.20%	5 0.16%	6 0.19%	11 0.35%
<b>1-4</b>	6 0.16%	3 0.08%	9 0.24%	2 0.05%	2 0.05%	4 0.10%	0 0%	0 0%	0 0%	1 0.03%	2 0.06%	3 0.09%
<b>5-9</b>	3 0.08%	5 0.13%	8 0.21%	6 0.15%	5 0.13%	11 0.28%	4 0.11%	3 0.09%	7 0.2%	2 0.06%	1 0.03%	3 0.09%
<b>10-14</b>	26 0.68%	22 0.58%	48 1.26%	33 0.84%	20 0.51%	53 1.35%	23 0.66%	16 0.46%	39 1.12%	43 1.35%	16 0.5%	59 1.86%
<b>15-19</b>	502 13.17%	76 1.99%	578 15.16%	515 13.13%	83 2.12%	598 15.25%	509 14.56%	67 1.92%	576 16.47%	441 13.87%	55 1.73%	496 15.60%
<b>20-24</b>	860 22.56%	64 1.68%	924 24.24%	846 21.58%	78 1.99%	924 23.57%	666 19.04%	43 1.23%	709 20.27%	615 19.35%	56 1.76%	671 21.11%
<b>25-29</b>	763 20.02%	66 1.73%	829 21.75%	805 20.53%	62 1.58%	867 22.11%	735 21.02%	54 1.54%	789 22.56%	553 17.40%	51 1.6%	604 19%
<b>30-34</b>	416 10.91%	32 0.84%	448 11.75%	423 10.79%	42 1.07%	465 11.86%	433 12.38%	41 1.17%	474 13.55%	370 11.64%	34 1.07%	404 12.71%
<b>35-39</b>	258 6.77%	30 0.68%	288 7.45%	267 6.81%	37 0.61%	304 7.42%	275 7.86%	32 0.46%	307 8.32%	250 7.86%	35 0.94%	285 8.81%
<b>40-44</b>	176 4.62%	26 0.68%	202 5.3%	164 4.18%	24 0.61%	188 4.79%	150 4.29%	16 0.46%	166 4.75%	151 4.75%	30 0.94%	181 5.69%
<b>45-49</b>	122 3.2%	17 0.45%	139 3.65%	114 2.91%	21 0.54%	135 3.44%	95 2.72%	21 0.6%	116 3.32%	108 3.4%	12 0.38%	120 3.77%
<b>50-54</b>	73 1.92%	6 0.16%	79 2.07%	75 1.91%	14 0.36%	89 2.27%	78 2.23%	12 0.34%	90 2.57%	75 2.36%	3 0.09%	78 2.45%
<b>55-59</b>	51 1.34%	5 0.13%	56 1.47%	57 1.45%	7 0.18%	64 1.63%	48 1.37%	6 0.17%	54 1.54%	55 1.73%	6 0.19%	61 1.92%



(...continuación)

Edad	2008			2009			2010			2011		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
<b>60-64</b>	35 0.92%	7 0.18%	42 1.1%	42 1.07%	6 0.15%	48 1.22%	34 0.97%	5 0.14%	39 1.12%	52 1.64%	6 0.19%	58 1.82%
<b>65 &gt;</b>	79 2.07%	17 0.45%	96 2.52%	70 1.79%	14 0.36%	84 2.14%	58 1.66%	14 0.4%	72 2.06%	63 1.98%	14 0.44%	77 2.42%
<b>Sin dato</b>	46 1.21%	7 0.18%	53 1.39%	59 1.5%	14 0.36%	73 1.86%	38 1.09%	14 0.4%	52 1.49%	47 1.48%	21 0.66%	68 2.14%
<b>TOTAL</b>	3422 89.77%	390 10.23%	3,812 100%	3484 88.85%	437 11.15%	3,921 100%	3150 90.08%	347 9.92%	3,497 100%	2831 89.05%	348 10.95%	3,179 100%

Fuente: construcción propia, con datos del Instituto de Medicina Legal.

Tabla 2. Niñas, niños y adolescentes sin padre, madre o ambos (2007)

Motivo	Falta de padre	Falta de madre	Falta de ambos	Total
<b>Abandono</b>	497,959 49.84%	57,707 5.78%	106,523 10.66%	662,189 66.27%
<b>Muerte</b>	79,635 7.97%	19,125 1.91%	3,011 0.3%	101,771 10.19%
<b>Migración</b>	137,100 13.72%	57,890 5.79%	40,204 4.02%	235,194 23.54%
<b>Total</b>	714,694 71.53%	134,722 13.48%	149,738 14.99%	999,154 100%

Fuente: construcción propia, con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007, Ministerio de Economía.

Tabla 3. Personal policial y administrativo con licencia sin goce de sueldo 2005-2008

CATEGORÍA	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Comisionado	---	---	1	---	1
Subcomisionado	1	---	1	2	4
Inspector jefe	10	10	7	3	30
Inspector	16	6	10	6	38
Subinspector	12	13	20	16	61
Sargento	120	106	105	81	412
Cabo	201	188	193	166	748
Agente	1,883	2,024	2,209	1,855	7,971
Total operativos	2,243	2,347	2,546	2,129	9,265
Administrativo	274	286	293	218	1,071
Total general	2,517	2,633	2,839		10,336

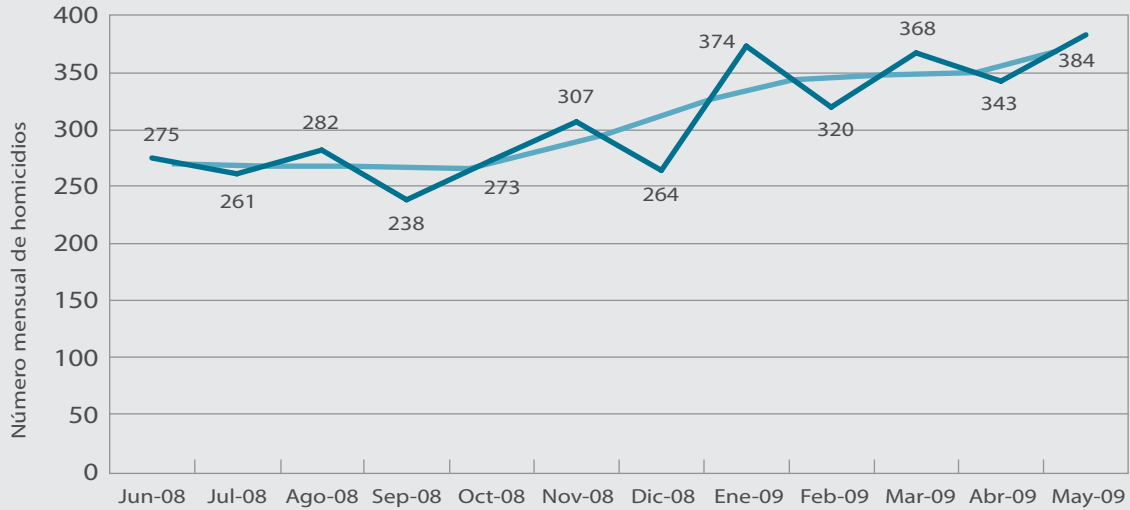
Fuente: Policía Nacional Civil.

Tabla 4. Personal policial y administrativo que renunció a la PNC 2005-2008

CATEGORÍA	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Comisionado	---	---	---	1	1
Subcomisionado	1	---	---	---	1
Inspector jefe	---	---	---	1	1
Inspector	---	1	---	---	1
Subinspectores	4	7	2	3	16
Sargento	17	6	1	6	30
Cabo	29	17	11	9	66
Agente	499	426	212	136	1,273
Subtotal	550	457	226	156	1,389
Administrativos	259	167	203	176	805
Total	809	624	429	332	2,194

Fuente: Policía Nacional Civil.

Gráfico 1. Evolución del homicidio junio 2008-mayo 2009



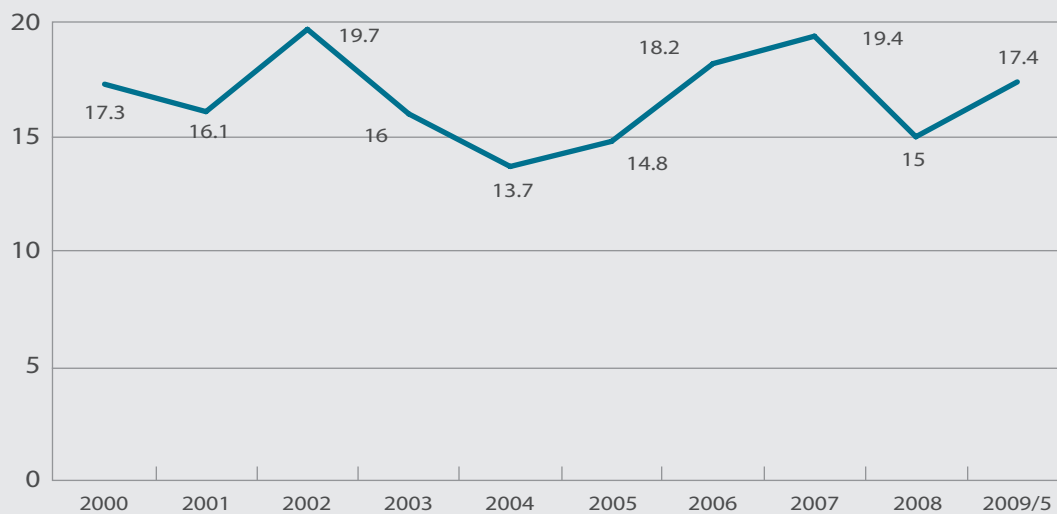
Fuente: Mesa técnica de homicidios PNC-FGR-IML (2005-2009).

Gráfico 2. Evolución de la extorsión junio 2008-mayo 2009



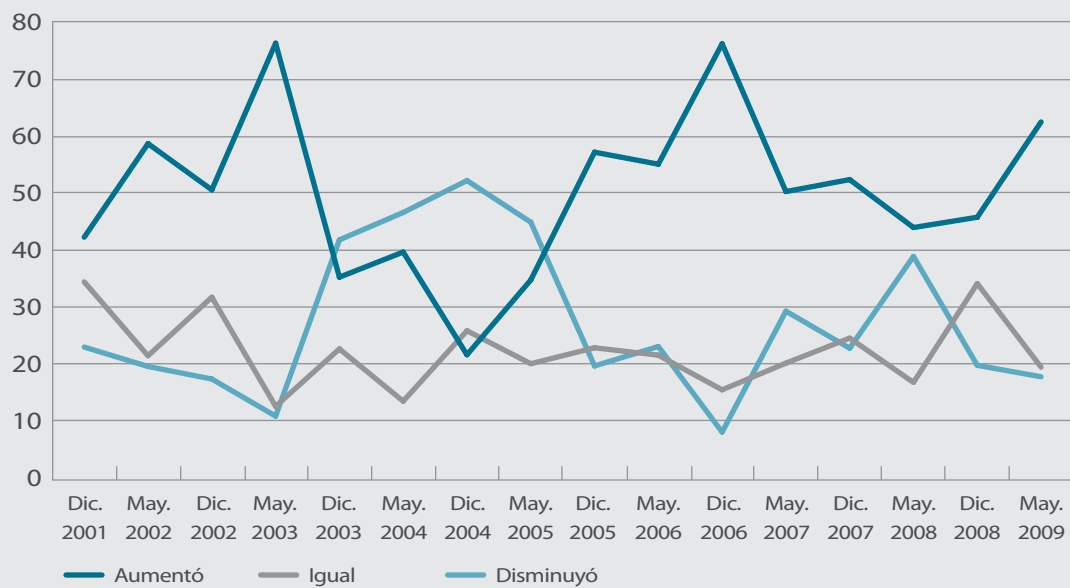
Fuente: Policía Nacional Civil.

**Gráfico 3.** Evolución de la victimización 2000-mayo 2009



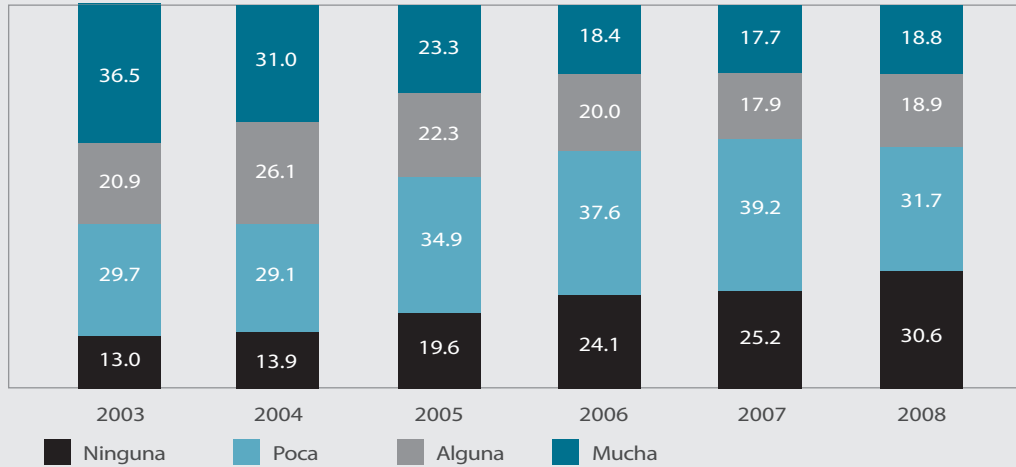
Fuente: IUDOP (varios años).

**Gráfico 5.** Percepción ciudadana sobre la situación de la delincuencia (2001-mayo 2009)



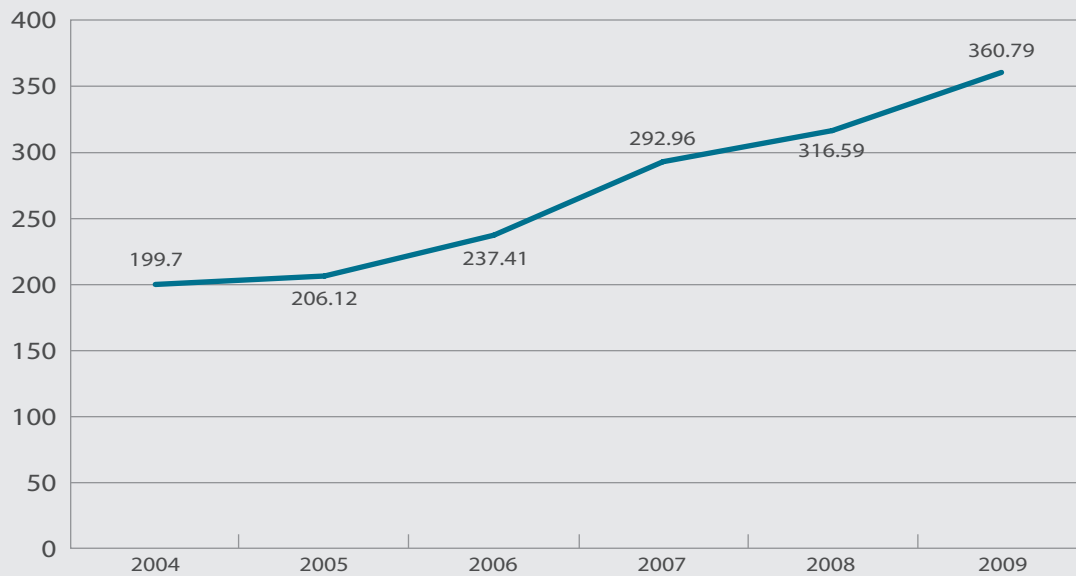
Fuente: IUDOP (varios años).

Gráfico 5. Evolución de la confianza en la PNC 2003-2008



Fuente: encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP, varios años).

Gráfico 6. Tasa de población adulta presa por cada 100 mil habitantes en El Salvador 2004-2009



Fuente: Dirección General de Centros Penales (varios años), basado en los conteos de cierre de año.





Con el apoyo de:

Programa Conjunto Reducción de Violencia  
y Construcción de Capital Social en El Salvador

