

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**



**“ANÁLISIS INSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA:  
ENTRE EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRAL”**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTADO POR:**

**ARIAS VALLE, PAOLA SOFÍA  
CASTRO BURGOS, MÓNICA MARICELA  
LÓPEZ GARCÍA, JOSÉ MOISÉS**

**DOCENTE ASESOR**

**MSC. LUIS EDUARDO AYALA FIGUEROA.**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, AGOSTO DE 2018.**

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

LICENCIADA DIANA DEL CARMEN MERINO DE SORTO  
PRESIDENTA

LICENCIADO WILLIAM ERNESTO SANTAMARÍA ALVARENGA  
SECRETARIO

MAESTRO LUIS EDUARDO AYALA FIGUEROA  
VOCAL

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

LICENCIADO ROGER ARMANDO ARIAS ALVARADO  
RECTOR

DOCTOR MANUEL DE JESÚS JOYA ÁBREGO  
VICERRECTOR ACADÉMICO

INGENIERO NELSON BERNABÉ GRANADOS ALVARADO  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO CRISTÓBAL HERNÁN RÍOS BENÍTEZ  
SECRETARIO GENERAL

LICENCIADO RAFAEL HUMBERTO PEÑA MARÍN  
FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

DOCTORA EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA  
DECANA

DOCTOR JOSÉ NICOLÁS ASCENCIO HERNÁNDEZ  
VICEDECANO

MAESTRO JUAN JOSÉ CASTRO GALDÁMEZ  
SECRETARIO

LICENCIADO RENE MAURICIO MEJÍA MÉNDEZ  
DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

LICENCIADA DIGNA REINA CONTRERAS DE CORNEJO  
DIRECTORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

MAESTRA MARÍA MAGDALENA MORALES  
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

## **AGRADECIMIENTOS**

**A DIOS TODO PODEROSO Y A LA VIRGENCITA:** por haberme dado la fortaleza, brindarme la sabiduría necesaria y haber bendecido mi vida a lo largo de toda la carrera, pues gracias a sus voluntades, he logrado culminar este proceso de graduación.

**A MIS PADRES:** José Rodolfo Arias Cisneros y Gladys Gisela Valle de Arias, por su amor, por su motivación, sus ánimos y apoyo tanto moral como económico, durante toda la carrera; ellos son quienes han guiado mi camino, gracias por todos sus sabios consejos, los cuales me ayudaron durante mi vida, y que han hecho de mí, una mujer de bien, con principios y valores; gracias, porque me han apoyado en todos mis proyectos sin juzgarme en ningún momento y porque sin ustedes no hubiera sido posible llegar hasta esta etapa.

**A MIS AMIGOS:** Ada Celina Beltrán Lino, por brindarme su apoyo y ayuda incondicional, durante todas las dificultades de este proceso, a mi amiga Mónica Maricela Castro Burgos, por su amistad y apoyo durante la carrera; por su paciencia, comprensión y por acompañarme en los momentos duros de este proyecto, a mi compañero José Moisés López García, por su paciencia y esfuerzo durante este proyecto.

**A NUESTRO ASESOR:** Master Luis Eduardo Ayala, por su responsabilidad, comprensión y amabilidad de supervisar cada fase de la tesis, por dedicarnos su tiempo en revisar y sugerir lo mejor para nuestro trabajo de graduación.

**PAOLA SOFÍA ARIAS VALLE**

**A DIOS:** Por darme el sustento diario, por brindarme sabiduría a lo largo de mi vida, de la carrera y de este proceso de graduación, por haberme brindado fortaleza y permitirme terminar exitosamente una etapa importante en mi vida y por ser siempre fiel.

**A MIS PADRES:** David de Jesús Castro y Cecibel María Burgos, por brindarme su apoyo total e incondicional a lo largo de mi vida y mi carrera, por ayudarme, aconsejarme en los malos momentos y celebrar conmigo los buenos momentos.

**A MI HIJO:** André Matías Castillo Castro, eres mi orgullo, mi gran motivación, libras mi mente de todas las adversidades que se presentan y me impulsas cada día a superarme en la carrera de ofrecerte siempre lo mejor. Te amo.

**A MI ESPOSO Y SU FAMILIA:** Carlos René Castillo Gámez, por brindarme su apoyo y estar pendiente de mi esfuerzo realizado en este trabajo, por darme ánimos y por estar conmigo cuando he requerido de su ayuda, igualmente a su familia por brindarme apoyo en momentos de dificultades.

**A MIS AMIGOS:** Paola Sofía Arias Valle por ser una amiga incondicional y a José Moisés López García, ambos, por su esfuerzo para terminar satisfactoriamente este trabajo de investigación.

**AL DOCENTE ASESOR:** Luis Eduardo Ayala Figueroa por las orientaciones puntuales que fueron fundamentales desde el proyecto de investigación hasta la finalización de este trabajo, su paciencia y disponibilidad.

**MÓNICA MARICELA CASTRO BURGOS**

**A DIOS:** por darme la fortaleza a lo largo de la carrera y brindarme sabiduría cada paso de mi vida y culminar exitosamente un ciclo importante y cumplir una de mis metas que nos hemos puesto y esto no hubiera sido posible sin su voluntad, **Y A LA VIRGEN MARÍA** por ser la intercesora ante su hijo amado, para iluminar y guiar mi camino en todo este proceso de mi vida.

**A MIS PADRES:** Por brindarme ese apoyo incondicional y ser los principales pilares y promotores de mis sueños y confiar y creer en mí, y siempre anhelar lo mejor para mí, por ayudarme y aconsejarme en los malos momentos y celebrar conmigo los buenos momentos. Y a la vez quiero agradecer a mis hermanos ya que siempre me apoyaron a lo largo de la carrera y estar presente en los buenos y malos momentos de este proceso de formación.

**A MIS COMPAÑERAS:** De tesis por haber sido unas grades compañeras, y que en esta etapa llegaron hacer una buenas amigas, por brindarme su respeto y amistad, en haber compartido dificultades y alegrías durante todo el proceso de nuestro trabajo de graduación y poder culminar juntos nuestro objetivo.

**A NUESTRO ASESOR:** MSC Luis Eduardo Ayala Figueroa, Por su amabilidad y comprensión en atendernos en cada fase de la tesis, por su responsabilidad y por dedicarnos su tiempo en revisar y orientarnos en la elaboración de cada capítulo de nuestro trabajo y poder terminar con éxito.

**JOSÉ MOISÉS LÓPEZ GARCÍA.**

## ÍNDICE

<b>RESUMEN</b> .....	<b>I</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>ii</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>iv</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>1</b>
<b>IDEAS INTRODUCTORIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR: PROBLEMATIZACIÓN, ARGUMENTACIÓN Y PROPUESTA METODOLÓGICA</b> .....	<b>1</b>
1.1. Análisis de los factores problemáticos institucionales en la seguridad ciudadana.....	1
1.2. Argumentación y perspectiva de la problemática institucional en seguridad ciudadana.....	6
1.3. Sistema metodológico de investigación, desde una perspectiva crítica descriptiva.....	8
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>14</b>
<b>EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR, DURANTE LOS GOBIERNOS DEL SIGLO XX Y XXI</b> .....	<b>14</b>
2.1. Régimen Liberal Oligarca 1841-1929.....	15
2.1.1. General Tomás Regalado 1898-1903.....	15
2.1.2. Pedro José Escalón 1903-1907.....	15
2.1.3. General Fernando Figueroa 1907-1911.....	15
2.1.4. Doctor Manuel Enrique Araujo 1911-1913.....	16
2.1.5. Dinastía Meléndez Quiñonez 1913-1931.....	17
2.2. Dictadura Militar 1931-1944.....	18
2.2.1. Arturo Araujo 1931.....	18
2.2.2. Maximiliano Hernández Martínez 1931-1944.....	19
2.2.3. General Andrés Ignacio Menéndez 1944.....	20

2.3. Inestabilidad y movilización social. (1944-1950).....	20
2.3.1. Coronel Osmín Aguirre y Salinas 1944-1945.....	20
2.3.2. General Salvador Castaneda Castro 1945-1948.....	20
2.3.3. Consejo del Gobierno Revolucionario 1948-1950.....	21
2.4. Resurgimiento de Regímenes Militares desarrollistas. (1950- 1972).	21
2.4.1. Teniente Coronel Oscar Osorio Hernández 1950-1956.....	21
2.4.2. Teniente Coronel José María Lemus 1956-1960.....	22
2.4.3. Junta de Gobierno de El Salvador 1960-1961.....	22
2.4.4. Directorio Cívico Militar de El Salvador 1961-1962.....	23
2.4.5. Doctor Eusebio Rodolfo Cordón 1962.....	23
2.4.6. Teniente Coronel Julio Adalberto Rivera 1962-1967.....	23
2.4.7. General Fidel Sánchez Hernández 1967-1972.....	24
2.5. Crispación política, deslegitimación electoral y golpe de Estado (1972-1979).....	24
2.5.1. Coronel Arturo Armando Molina 1972-1977.....	24
2.5.2. General Carlos Humberto Romero 1977-1979.....	25
2.6. Conflicto armado y proyecto insurgente. (1979-1994).....	26
2.6.1. Primera, Segunda Y Tercera Junta De Gobierno 1979-1982.....	26
2.6.2. Doctor Álvaro Magaña Borja 1982-1984.....	27
2.6.3. Ingeniero José Napoleón Duarte 1984-1989.....	28
2.6.4. Félix Alfredo Cristiani 1989-1994.....	28
2.7. Acuerdos de Paz. (1994-2009).....	29
2.7.1. Doctor Armando Calderón Sol 1994-1999.....	29
2.7.2. Francisco Guillermo Flores Pérez 1999-2004.....	31
2.7.3. Elías Antonio Saca 2004-2009.....	31
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>34</b>
<b>ESTUDIO EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, SOBRE EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL, Y EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE UNA</b>	

<b>POLÍTICA INTEGRAL: DESDE UNA PERSPECTIVA TEÓRICA Y DOCTRINARIA</b> .....	<b>34</b>
3.1. Análisis Institucional.....	34
3.2. Seguridad Ciudadana .....	36
3.3. Diseño e Implementación de una Política Pública.....	37
3.4. Política Integral.....	39
3.5. Teoría de la Organización.....	42
3.5.1. Ámbito Socio-Técnico.....	44
3.5.2 Ámbito Político-Cultural.....	45
3.5.3. Vinculación Jurídica .....	47
3.6. Políticas Públicas.....	48
3.6.1. Definición de Política pública comprendida como Programas y objetivos.....	49
3.6.2. Definición de Políticas públicas como Decisiones.....	50
3.6.3. Definición de Políticas Públicas como Actividad Gubernamental... ..	50
3.6.4. Definición operativa de Políticas Públicas.....	51
3.7. El Ciclo de la Toma de Decisiones en Políticas Públicas y Política Criminal.....	51
3.7.1. Fases Iniciales.....	52
3.7.1.1. Definición del problema y formación de agenda.....	52
3.7.1.2. Alternativas de actuación y toma de decisiones.....	55
3.7.2. Fases finales .....	57
3.7.2.1 Puesta en práctica o implementación.....	57
3.7.2.2. Evaluación.....	59
3.8. El Ciclo de Toma de Decisiones Legislativas desde una Perspectiva Jurídica.....	60
3.8.1. Fase Pre-Legislativa o Ejecutiva.....	60
3.8.2. Fase Legislativa.....	62

3.9. Política Criminal.....	64
3.9.1. Distintas Definiciones de Políticas de Criminalidad.....	65
3.9.1.1. Definición Operativa de La Política de Criminalidad .....	66
<b>CAPITULO IV.....</b>	<b>68</b>
<b>MARCO JURÍDICO Y ANÁLISIS COMPARADO EN CENTRO AMÉRICA SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA.....</b>	<b>68</b>
4.1. Regulación Internacional.....	69
4.1.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	69
4.1.2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	70
4.1.3. Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica.....	70
4.2. Regulación Nacional.....	71
4.2.1. Constitución de la República de El Salvador.....	71
4.2.2. Legislación Secundaria.....	73
4.2.2.1. Ley Orgánica de la Inspectoría General de Seguridad Pública...	73
4.2.2.2. Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión.....	73
4.2.2.3. Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.....	74
4.2.2.4. Reglamento Interno del Personal de la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.....	75
4.2.2.5. Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia. ....	75
4.3. Análisis comparado en Centro América.....	75
4.3.1. Guatemala.....	75
4.3.2. Nicaragua.....	76
4.3.3. Honduras.....	78
4.3.4. Costa Rica.....	79
4.3.5. Panamá.....	80

4.4. Jurisprudencia.....	82
4.4.1. Inconstitucionalidad referencia 103-2012.....	82
4.4.2. Inconstitucionalidad referencia 4-2012.....	83
<b>CAPÍTULO V.....</b>	<b>85</b>
<b>ANÁLISIS INSTITUCIONAL SOBRE EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA Y CONVIVENCIA, IMPLEMENTADA EN EL SALVADOR POR LOS GOBIERNOS EN ESTUDIO.....</b>	<b>85</b>
5.1. Análisis sobre la fase de formulación de la política de seguridad ciudadana: problema y objetivos.....	86
5.2. Fase de toma de decisión e implementación de la política de seguridad ciudadana: análisis sobre los actores que intervienen en su formulación.....	93
5.2.1. Política Nacional de Justicia, seguridad pública y convivencia.....	94
5.2.1.1. Fase inicial .....	94
5.2.1.1.1 Dialogo social abierto.....	94
5.2.1.1.2 Cambio en El Salvador para vivir mejor 2009-2014.....	95
5.2.1.1.3 Programa conjunto reducción de la violencia y construcción de capital social en El Salvador de la ventana de paz del F-ODM.....	96
5.2.1.2. Segunda fase.....	96
5.2.1.3. Tercera fase.....	97
5.2.2. Plan El Salvador Seguro.....	97
5.2.2.1. Primera fase.....	97
5.2.2.2 Segunda Fase.....	99
5.2.2.3 Tercera Fase.....	99
5.2.3. Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en Centros Penitenciarios, granjas penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión.....	99

5.2.3.1. Fase Ejecutiva.....	100
5.2.3.2. Fase Legislativa.....	100
5.2.3.3. Valoraciones y Críticas.....	101
5.3. Análisis sobre las dimensiones preventivas y represivas en materia de seguridad.....	102
5.3.1. Implementación del Plan Quinquenal de Desarrollo, durante el periodo Presidencial de Mauricio Funes 2009-2014.....	102
5.3.1.2. La tregua entre pandillas .....	104
5.3.2. Implementación del Plan Quinquenal de Desarrollo, durante el periodo Presidencial de Salvador Sánchez Cerén 2014- 2019.....	106
5.3.2.1. Fin de la tregua con las pandillas.....	106
5.3.2.2. Políticas y planes de Seguridad.....	107
5.3.2.3. Plan Quinquenal de Desarrollo .....	108
5.3.2.4. Plan El Salvador Seguro .....	109
5.3.2.5. Control y Prevención de La Violencia. ....	111
5.3.2.6. Control y Represión de la violencia.....	112
5.3.2.7 Prevención de la Violencia.....	113
5.3.2.7 Reinversión de la Violencia.....	114
5.3.2.9 Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en Centros Penitenciarios, granjas penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión.....	115
5.4. Leyes que intervienen en materia de seguridad en los quinquenios de los presidentes Mauricio Funes y Sánchez Cerén.....	118
5.4.1. Ley de Creación de la Policía Nacional Civil.....	118
5.4.2. Ley marco para la convivencia ciudadana y contravenciones administrativas.....	119
5.4.3. Ley Especial contra el Delito de Extorsión.....	120
5.4.4. Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones,	

Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal.....	120
5.4.5. Reforma al Código Penal.....	121
5.4.6. Normativa Procesal Penal.....	121
5.4.7. Ley Penal Juvenil.....	122
5.5. Derechos que se tutelan en materia de seguridad y la violación a las mismas.....	123
5.5.1. Derecho a la integridad personal.....	124
5.5.2. Derecho a la vida.....	126
5.5.3. Derechos penitenciarios.....	127
5.5.5. Derecho a un juicio justo y rápido .....	127
5.6. Estructura y procedimiento administrativo.....	128
5.6.1. Financiamiento.....	129
5.6.2. Cambios en la estructura organizacional, Jerarquía y como se supervisan mutuamente las instituciones en materia de seguridad ciudadana.....	139
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>159</b>
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	<b>162</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>164</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>179</b>

## RESUMEN

En el presente trabajo de investigación, se describe el desarrollo institucional, el diseño, la implementación y ejecución de las políticas públicas en materia de seguridad pública y el análisis por medio del cual se identifica si existe o no una política integral en las mismas. A través de la historia las instituciones relacionadas a la seguridad ciudadana se han transformado permanentemente y han renovado mecanismos para solventar de manera efectiva los diseños de las políticas públicas. En la actualidad, el gobierno de El Salvador, ha tomado diversas medidas ante la problemática en estudio, implementando estrategias necesarias para reducir los niveles delincuenciales, para sacar tales cifras en la investigación se tomó como parámetro los dos últimos periodos presidenciales: Mauricio Funes Cartagena (2009-2014) y Salvador Sánchez Cerén (2014-2019).

Las instituciones gubernamentales encargadas de la administración de justicia son: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, como principal actor de la creación de la política nacional de seguridad pública, en conjunto de la Policía Nacional Civil, Dirección General de Centros Penales, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República y como aspecto novedoso post-guerra, la Fuerza Armada de El Salvador en apoyo a la Policía Nacional Civil.

Estas Instituciones han experimentado cambios en sus direcciones y han ejecutado planes de emergencia en seguridad que al momento de su diseño no estaban contempladas, por tal razón, se emplea el análisis de los resultados a raíz de la nueva administración con sus decisiones tomadas y acciones ejecutadas.

## LISTA DE SIGLAS

UNODC:	Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen
UNT:	Unión Nacional de Trabajadores.
ANSESAL:	Agencia Nacional de Seguridad de El Salvador.
ORDEN:	Organización Democrática Nacionalista.
BIRI:	Batallones de Infantería y Batallones de Reacción Intermedia.
PRAL:	Patrullas de Reconocimiento de Alcance Largo.
COPAZ:	Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz.
PNC:	Policía Nacional Civil.
MSP:	Ministerio de Seguridad Pública.
DIC:	División de Investigación Criminal.
POLSEPAZ	Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de Paz Social.
MJSP:	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
ANSP:	Academia Nacional de Seguridad Pública.
UTE:	Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia.
DSA:	Equipo Técnico del Dialogo Social Abierto.
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNFPA:	Fondo de Población de las Naciones Unidas.
OIT:	Organización Internacional del Trabajo.
OPS–OMS:	Organización Panamericana de la Salud – Organización Mundial para la Salud.
CNSP:	Consejo Nacional de Seguridad Pública.
SAE:	Secretaría de Asuntos Estratégicos.
CNSCC:	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana Convivencia

COMURES: Corporación de Municipalidades de la Republica de El  
PESS: Salvador.  
FMLN: Plan El Salvador Seguro.  
PCN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.  
ARENA: Partido de Concertación Nacional.  
GANAN: Alianza Republicana Nacionalista  
PNJSPC: Gran Alianza por la Unidad Nacional.  
ONG: Política Nacional de Justicia Seguridad Pública y  
PQD: Convivencia.  
FAES: Organización No Gubernamental.  
DGCP: Plan Quinquenal de Desarrollo.  
CAM: Fuerza Armada de El Salvador.  
FGR: Dirección General de Centros Penales.  
CSJ: Cuerpo de Agentes Municipales  
PDDH: Fiscalía General de la Republica.  
CONAB: Corte Suprema de Justicia.  
IUDOP: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.  
BID: Consejo Nacional de Administración de Bienes.  
FOSEDU: Instituto Universitario de Opinión Pública.  
BCIE: Banco Interamericano de Desarrollo.  
UCATI: Fidecomiso de Educación y Seguridad.  
CIP: Banco Centroamericano de Integración Económica.  
INTERPOL: Unidad de Análisis y Tratamiento de Información  
Centro de inteligencia Policial.  
Organización Internacional de Policía criminal.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se denomina “Análisis Institucional en Materia de Seguridad Pública: entre el diseño y la ejecución de una política integral”, su problemática gira en torno al ascenso de la delincuencia y criminalidad en todas sus formas, como también en el desempeño y capacidad de respuesta de las instituciones públicas responsables de resolverlo. Como consecuencia se percibe un mayor distanciamiento entre expectativas sociales sobre la seguridad y la realidad cotidiana, habilitando un espacio de búsqueda de resolución de estas demandas colectivas.

A partir de lo anterior, el complejo problema de la criminalidad conlleva a profundizar dos puntos de partida en la investigación del fenómeno delincencial que incluye el diseño y formulación de la política de seguridad pública, en tanto herramienta estratégica para el combate a la delincuencia, así como su puesta en marcha a través de diversos gabinetes de seguridad dentro del mismo período gubernamental. De igual forma, se analiza la discusión sobre las características y el perfil que ha tenido la política criminal en El Salvador, teniendo como punto de partida la existencia de una larga tradición de Política Criminal autoritaria aplicada con diversa intensidad durante los gobiernos militares iniciados en la década de 1930 y durante el período de la guerra civil (1980-1992).

Posteriormente, como resultado de las reformas constitucionales adoptadas por los Acuerdos de Paz se promovieron un conjunto de medidas reformistas que auguraban una reformulación de la Política Criminal en sentido garantista viéndose materializado en la creación de la Policía Nacional Civil, la progresiva reforma del sistema judicial entre 1994 y 1997, así como la

aprobación en 1998, de un conjunto de reformas en la legislación penal, procesal penal y penitenciaria.

Con posterioridad a las reformas de 1998, el país vivió una crisis de seguridad ciudadana al igual que otras naciones centroamericanas, teniendo como rasgos comunes el funcionamiento de agrupaciones delictivas que ejercen control territorial en varias zonas del país (maras o pandillas) así como un notable incremento en el número de delitos violentos; lo anterior ha motivado la adopción de una verdadera contrarreforma en el sistema penal y de una Política Criminal con rasgos autoritarios derivados del enfoque punitivo o de mano dura, con resultados bastante cuestionables en cuanto a su eficacia real, creándose la percepción del fracaso del Estado en la lucha contra el delito.

De acuerdo a lo anterior, es preciso formular la siguiente interrogante ¿Cuáles han sido las fortalezas y debilidades del componente institucional en la política de seguridad pública en El Salvador y qué resultados se han obtenido en la reducción de índices de criminalidad durante la fase de ejecución en los dos últimos períodos presidenciales?

Para contestar a la pregunta generadora, la investigación fue diseñada bajo la tipología socio jurídico o empírica; combina elementos descriptivos y explicativos y según su enfoque será mixta. Por la importancia del análisis de influencia del sistema de legitimidad o valores jurídicos en la realidad social que influyen poderosamente en la evolución de los acontecimientos históricos, a través de las problemáticas sociales que se superan con el fin político. Igualmente invita a gestar y desplegar un espacio de reflexión crítica por los cuestionamientos que se plantean, la hipótesis que arroja, la demanda de rigor y disciplina de lectura, estudio y análisis. Por lo tanto, la

investigación describe cuáles han sido las fortalezas y debilidades del componente institucional relativo a la política de seguridad pública en El Salvador y cuáles han sido sus resultados teniendo como parámetro de medición los índices de criminalidad durante los dos últimos periodos presidenciales, por medio del estudio de diferentes leyes que tratan acerca del tema y estudios realizados a las diferentes Instituciones Gubernamentales.

Las unidades de análisis requeridas en esta investigación comprenden: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, encargado de la creación e implementación de la Política nacional de Seguridad Pública; Policía Nacional Civil, encargada del control del delito; Dirección General de Centros Penales encargada de la ejecución de penas, rehabilitación y reinserción social; Asamblea Legislativa de El Salvador, encargada de la aprobación de iniciativas de ley y de las disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión; Fiscalía General de la Republica, encargada de la investigación de actos delincuenciales.

En cuanto a los instrumentos legales y jurisprudenciales necesarios para realizar el trabajo se utilizaron: Ley Orgánica de la Inspectoría General de Seguridad Pública; Ley Orgánica de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y de la Unidad Técnica Ejecutiva; Ley Orgánica de la PNC y su reglamento; Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y Reglamento Interno del Personal de la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Los inconvenientes y limitaciones afrontadas en el desarrollo de la investigación, hacen referencia a los niveles de confidencialidad que ciñen al

procedimiento de toma de decisión e implementación de la política de justicia, seguridad pública y convivencia; además la información solicitada al área de acceso a la información pública es limitada, en cuanto a estadísticas de insumo a mejoras de las instituciones como por ejemplo la PNC y un respaldo de ejecución de esos insumos; esto significó una limitante de relevancia a la investigación, pues no se logró acceso directo al proceso respectivo que se ha realizado.

La investigación se ha sustentado mediante fuentes de información contenida en libros, legislación nacional, extranjera e histórica, monografías, páginas web, revistas, tesis, Decretos de Ley, informes, jurisprudencia e inclusive manuales e instructivos. En los anexos se ilustra al lector sobre aquellos decretos que se utilizaron para explicar el proceso de creación de las disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión; así mismo se encuentran los organigramas a fin de establecer la estructura jerárquica de las instituciones en estudio.

Para el desarrollo del trabajo se describirá el diseño de la investigación, mediante análisis estadísticos en relación a la criminalidad que vive el país en los últimos años, con la finalidad de dejar plasmadas las bases de la problemática, para ilustrar al lector desde qué parámetros está dirigida la presente investigación.

Esta investigación, versa sobre los múltiples cambios que las Instituciones encargada de la seguridad ciudadana ha experimentado lo largo de su evolución histórica, que permiten verificar la importancia de la criminalidad, para la transformación estructural institucional y sus nuevos métodos de análisis en la creación de las políticas públicas.

De igual forma, se establecen todos aquellos términos claves sobre los que se basa la investigación, como las diferentes teorías que estudian el comportamiento estructural de cada institución, el diseño e implementación de las políticas públicas, el ciclo de la toma de decisión de la mismas, así como el estudio de la política criminal; esto con el objetivo de introducir al lector sobre los términos necesarios para el análisis institucional de esta investigación.

También se hace mención de la Legislación salvadoreña encargada de respaldar los procedimientos, conductas y estructuras Institucionales en materia de seguridad pública; de igual forma las legislaciones del Istmo Centro Americano, con el fin de establecer los diferentes mecanismos Institucionales de la problemática en estudio, desarrollados en la región.

Para finalizar, se realiza un análisis sobre los diferentes actores que intervienen en la creación de la política, tanto en su implementación como en la ejecución, así como el estudio estructural organizacional de las instituciones encargadas de la seguridad pública, de igual forma se indican las dimensiones preventivas y represivas en materia de seguridad, para ilustrar las deficiencias y fortalezas institucionales, sobre el tema en estudio.

# CAPÍTULO I

## IDEAS INTRODUCTORIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR: PROBLEMATIZACIÓN, ARGUMENTACIÓN Y PROPUESTA METODOLÓGICA

El objetivo de este capítulo es introducir en materia de seguridad ciudadana cuales son los distintos factores que propician la violencia e inseguridad en el país, haciendo un análisis argumentativo sobre las distintas fortalezas y debilidades que han tenido las instituciones gubernamentales en relación al diseño y ejecución de las políticas públicas de seguridad, delimitando para tal efecto el sistema metodológico a utilizar en la presente investigación desde una perspectiva crítica.

### **1.1. Análisis de los factores problemáticos institucionales en la seguridad ciudadana**

La seguridad pública es una función del Estado, sin la cual no se justifica su existencia, ya que no puede concebirse un Estado sin que vele por la protección de cada uno de sus ciudadanos<sup>1</sup>. Actualmente en El Salvador, dicha función no ha sido suficiente para el combate a la delincuencia, lo que ha provocado un fuerte sentimiento de inseguridad en la sociedad, que lógicamente se traduce en la falta de credibilidad en los organismos gubernamentales, ya que se cree que la inseguridad ha rebasado la capacidad para responder oportunamente por parte de la autoridad responsable.

---

<sup>1</sup> Yazmín Guadalupe Gómez Díaz, "Función de seguridad pública en México, *GestioPolis*, 29 de enero de 2015, <https://www.gestiopolis.com/funcion-de-seguridad-publica-en-mexico/>.

Muestra de lo anterior, referente a la incapacidad del gobierno en materia de seguridad pública, se encuentran los datos publicados por la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC, 2013) que muestran “una tasa de 52.2 homicidios por 100,000 habitantes durante el periodo 2000-2012; cifra que solo fue inferior a la registrada por Honduras (90.4) y Venezuela (53.7) <sup>2</sup>, colocando a El Salvador en el marco de un continente afectado por este fenómeno, convirtiéndose en uno de los principales países más violentos”.

Por otra parte, en relación al tema de las muertes intencionales ocasionadas principalmente por el uso de armas de fuego, “algunos de los porcentajes oscilan entre 76% y 80%, indicando el enorme impacto de la violencia armada en la mortalidad del país. De igual forma, al apreciar el problema en términos estadísticos en función del sexo de las víctimas, la población joven masculina es la más afectada de forma directa, mientras que el sexo femenino constituye un 10.56%; no obstante, al agregar rangos estadísticos acerca de la edad, se observa que el rango más afectado en las mujeres, es entre los 15 a 19 años y respecto a los hombres, es un promedio de entre 15 y 29 años , sumando ambas cantidades un total de 54%, el cual aumenta si se agrega el segmento de hombres hasta la edad de 34 años a un total de 65% y llega hasta un total de 73% al sumar la población masculina correspondiente hasta 39 años”.<sup>3</sup>

En relación a las causas que generan la situación delincuenciales, las hipótesis más recurrentes y aceptadas por distintas oficinas gubernamentales y agencias de investigación no gubernamental, coinciden en señalar que la

---

<sup>2</sup> Encuentro Nacional de la Empresa Privada, "Estrategia integral de seguridad ciudadana" (San Salvador, 2015) 19-58.

<sup>3</sup> Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, "*Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*" (San Salvador, 2010) 7-9.

criminalidad tiene raíces estructurales y complejas. Tomando en consideración estos análisis, la clasificación de los factores más determinantes se pueden encontrar en aquellos de naturaleza socio-cultural, factores de índole político e institucional<sup>4</sup>, así como variables jurídicas contingentes. Por lo tanto, se puede afirmar que este problema de inseguridad y criminalidad tiene diversos factores generadores.

Frente a este panorama existen diversas alternativas de como analizar el problema, algunas se enfocan en el eje de represión del delito, enfatizando la importancia de formular leyes e instituciones relativas a esta función. Otras se enfocan en la prevención del mismo, colocando una serie de variables que demuestran la importancia de fomentar condiciones socio - económicas adecuadas para incluir segmentos de población vulnerable al fenómeno de la violencia.<sup>5</sup>

Como medidas de solución al problema durante el periodo presidencial del señor Mauricio Funes Cartagena 2009 – 2014, se incorporó en su Plan de Gobierno la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y convivencia, como un parámetro de solución al problema de violencia en el país, comprendida por cinco 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 y

---

<sup>4</sup> Luis Eduardo Ayala Figueroa, "La política de justicia, seguridad ciudadana y convivencia en perspectiva: un análisis crítico sobre las causas generadoras de la violencia e inseguridad en El Salvador" s.f. 3.

<sup>5</sup> *Ibíd.* 10.

## 5. Reforma institucional y legal.<sup>6</sup>

En el periodo presidencial 2014 – 2019, el presidente Salvador Sánchez Cerén y su gabinete de gobierno implementaron la Política de Seguridad y Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, al igual que el anterior comprende cinco ejes:

1. Prevención de la violencia y de la delincuencia,
2. Control y represión del delito y la violencia,
3. Rehabilitación y reinserción social,
4. Atención a las víctimas y
5. Fortalecimiento institucional de la seguridad y justicia plan.<sup>7</sup>

A diferencia de la política de seguridad y justicia implementada por el ex mandatario Mauricio Funes, ésta toma, como primera alternativa, la prevención de violencia y delincuencia y no en la represión de los mismos; por ello, uno se enfoca más a implementar sanciones y reformas institucionales y el otro, al fortalecimiento de las ya establecidas.

Para el funcionamiento de este plan de seguridad es indispensable la eficacia y eficiencia de sus instituciones, es decir que se obtengan buenos resultados con el mínimo de recursos disponibles y tiempo. Es evidente, que el tema de la violencia y seguridad pública no son de carácter absoluto, por lo contrario, es un fenómeno cambiante y de constante estudio, por lo que se deben analizar los diversos factores que ocasionan tal problema.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 (San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2010) 125.

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, *Plan El Salvador Seguro* (El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015) 15.

<sup>8</sup> Ayala Figueroa, "La política de justicia, seguridad ciudadana y convivencia en perspectiva" 10.

En el país se identifican, sobre este tema, algunas debilidades, entre las cuales se pueden mencionar los actos que se dan dentro de las instituciones públicas, como el mal manejo de los recursos estatales en función de intereses diferentes a los diseñados legalmente; por ejemplo la poca inversión para las instituciones encargadas en materia de seguridad pública como la Policía Nacional Civil que carece de implementos necesarios para sus agentes y evita el buen desempeño de sus funciones; por el contrario, se hacen gastos innecesarios con fondos públicos como bonificaciones o licitaciones públicas para la adquisición de vehículos último modelo.

Existen prácticas de nepotismo, distorsionando el fin con el que se erige la administración pública, las cuales permiten la filtración de delincuencia y crimen organizado en el gobierno; el tráfico de influencias, etc.; generando un ambiente de corrupción y clientelismo en el interior de las instituciones Estatales.

La corrupción, el clientelismo y la poca efectividad institucional, se manifiestan en la estrategia gubernamental para combatir la criminalidad y delincuencia, en la poca disponibilidad de recursos financieros para enfrentar la problemática, la falta de confianza de la ciudadanía en denunciar hechos delictivos, descoordinación entre sectores claves para el combate de la criminalidad y finalmente, altos niveles de impunidad. Estos tres factores provocan la desconfianza en la población sobre las instituciones gubernamentales. Por lo tanto, en la medida que la administración pública se utiliza de manera patrimonialista; la confianza social y la credibilidad de las instituciones disminuye sustancialmente, y con ello, la posibilidad de fortalecer el Estado de Derecho.<sup>9</sup> En síntesis, la manera en que la plataforma

---

<sup>9</sup> Ibíd. 16-19.

institucional y el marco legal entienden la violencia es inadecuada y carecen de una visión integrada abordar, tomar decisiones, y desarrollar capacidades, y son vulnerables a la corrupción e infiltración del crimen.<sup>10</sup>

## **1.2. Argumentación y perspectiva de la problemática institucional en seguridad ciudadana**

Es necesario, hacer un análisis sobre las fortalezas y debilidades de la institucionalidad gubernamental en relación al diseño y ejecución de las políticas, así como sus diversos programas y estrategias que utilizan para lograr comprender controlar y reprimir la criminalidad, previniendo los factores y causas que propician la violencia y el delito.

Es oportuno, la creación de una serie de lineamientos y enfoques para mejorar la calidad de las políticas públicas; es indispensable, asegurar que éstas se diseñen tomando como centro y punto de partida el derecho de las personas a una vida digna, plena, feliz, libre de discriminación, en un contexto de paz, equidad y de profundo respeto; para ello, se debe trabajar en la búsqueda del equilibrio y corresponsabilidad entre las diversas Instituciones Gubernamentales; evitando la corrupción, filtración de delincuencia, crimen organizado, clientelismo, dentro de las mismas, buscando la forma de generar un ambiente de convivencia y confianza de las personas con respecto a las diferentes Instituciones del Gobierno.<sup>11</sup>

Por lo tanto, es importante hacer un estudio sobre el tema "Análisis Institucional en Materia de Seguridad Pública entre el Diseño y la Ejecución de una Política Integral", porque es evidente que la sociedad salvadoreña se

---

<sup>10</sup> CNSCC, *Plan El Salvador Seguro*, 45.

<sup>11</sup> Ayala Figueroa, "La política de justicia " 20.

encuentra afectada por los elevados niveles de violencia<sup>12</sup>, criminalidad y miedo que restringen la libertad de las personas, afectando su calidad de vida y la convivencia armónica, limitando sus opciones de desarrollo humano y erosionando al Estado de Derecho y la democracia.

En ese mismo sentido, se estima conveniente que, a través de esta investigación, se haga un análisis y evaluación de las políticas implementadas por el Gobierno del profesor Sánchez Cerén ante este fenómeno, o sea aquellas fortalezas del diseño institucional y las debilidades de la política de seguridad pública en El Salvador y, cómo han sido sus resultados durante la fase de ejecución, teniendo como parámetro de medición los índices de criminalidad durante el periodo presidencial del señor Mauricio Funes (2009 – 2014) y el Presidente Salvador Sánchez Cerén (2014 – 2019).

Dadas las condiciones anteriores, es necesario conocer los factores y causales que generan los altos niveles de inseguridad, especialmente el factor institucional y político, ya que hay una notoria debilidad en las Instituciones Gubernamentales, un alto nivel de corrupción y clientelismo, las cuales dan lugar a que el Gobierno se vuelva incapaz en implementar políticas públicas efectivas, que haya incumplimiento en la provisión efectiva de servicios a la población, déficit en la transparencia y descoordinación, manejo patrimonialista de los asuntos del Estado y prácticas de nepotismo.<sup>13</sup>

Todos estos flagelos en el campo gubernamental, permiten la filtración de delincuencia y crimen organizado en el gobierno, dando lugar a un terreno delicado en el manejo de los problemas comunitarios y nacionales, que

---

<sup>12</sup>Ibíd., 47.

<sup>13</sup> Ayala Figueroa, "La política de justicia" 10.

impacta de manera negativa en la consecución de metas sociales, así como en la credibilidad de instituciones públicas.<sup>14</sup>

### **1.3. Sistema metodológico de investigación, desde una perspectiva crítica descriptiva**

La investigación tiene un valor teórico, que servirá para analizar y describir las políticas de seguridad ciudadana que el gobierno ha implementado para frenar los altos índices de inseguridad que el país está pasando, pretendiendo demostrar que existe la necesidad de iniciar una reforma Institucional, que no distorsione el fin con el que se erige la administración pública y pueda responder a la justicia de toda la población.

El propósito central de esta investigación es describir las fortalezas y debilidades del componente institucional relativo a la política de seguridad pública en El Salvador y analizar sus resultados, teniendo como parámetro de medición los índices de criminalidad durante el período en estudio; esto conduce a la identificación de los principios, bases normativas y fundamentación de la política de seguridad pública en El Salvador desde una perspectiva crítica; analizar la estrategia central del gobierno de la República en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, identificando actores, roles y procesos.

También como propósito prevalece, determinar los avances y retrocesos en materia de profesionalización del recurso humano que integra el sistema nacional de seguridad pública en El Salvador; explorar los avances del sistema central de información orientada a la coordinación interinstitucional

---

<sup>14</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: atrapados en la encrucijada* (Nueva York, 2007) 12.

de los sectores de seguridad pública y justicia, finalizando con evaluar los principales programas y estrategias formuladas por el gobierno de la República en materia de seguridad ciudadana durante el período de estudio, teniendo como parámetro de referencia el grado de congruencia con la política nacional de seguridad pública.<sup>15</sup>

Para realizar el análisis institucional en materia de seguridad pública entre el diseño y la ejecución de una política integral, la investigación será, según su naturaleza, de tipo socio jurídica o empírica, según su alcance descriptivo; ya que este trabajo va encaminado a describir cuáles han sido las fortalezas y debilidades del componente institucional relativo a la política de seguridad pública en El Salvador y cuáles han sido sus resultados teniendo como parámetro de medición los índices de criminalidad durante los dos últimos periodos presidenciales, por medio del estudio de diferentes leyes que tratan acerca del tema y estudios realizados a las diferentes Instituciones Gubernamentales.

Para la obtención de datos fehacientes sobre los índices de criminalidad, es indispensable tomar como base los datos, parámetros, estadísticas, y demás información, tanto de las instituciones como del aspecto normativo que sirven de respaldo para comprender el problema de la violencia e inseguridad ciudadana, por ser fuentes idóneas debido a su naturaleza, es decir, por sus funciones, competencia y la finalidad de por qué fueron creadas.

Debido al tipo de investigación y según el sistema metodológico a utilizar, es importante mencionar que algunas de las unidades de análisis más importantes a considerar son las siguientes:

---

<sup>15</sup> Ayala Figueroa, "La política de justicia " 11.

## INSTITUCIONES:

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública: se conforma mediante la Dirección General de Centros Penales; Dirección de Centros Intermedios; Comisión Nacional Antidrogas; Dirección General de Migración y Extranjería; y Dirección de Seguridad Ciudadana, que es “la entidad gubernamental promotora de la participación ciudadana en la prevención de la violencia y la delincuencia”, también cuenta con una Unidad de Planificación.<sup>16</sup>

Fiscalía General de La República: Institución que se encarga de defender los intereses del Estado y de la sociedad; dirigir la investigación de los hechos punibles y los que determinen la participación punible; promover y ejercer en forma exclusiva la acción penal pública. Es independiente de los demás órganos del Estado, con los cuales colaborará en el desempeño de las funciones públicas.<sup>17</sup>

Sistema Penitenciario: El sistema penitenciario salvadoreño está compuesto por la Dirección General de centros penales, el consejo criminológico nacional, los consejos criminológicos regionales y la escuela penitenciaria. el director general de centros penales depende directamente del Ministro de Seguridad Pública y Justicia. Tiene a su cargo la Subdirección General, las Subdirecciones Administrativa y la de Asuntos Jurídicos y las Unidades y Departamentos de Planificación, Secretaría General, Escuela Penitenciaria, Formulación y Gestión de Proyectos de Cooperación, Comunicaciones y Relaciones Públicas, y el Centro de Coordinación post-penitenciario.

---

<sup>16</sup> Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, "Institución Ministerio de Justicia y Seguridad Pública", accedido 30 de abril de 2018, <http://www.seguridad.gob.sv>.

<sup>17</sup> Fiscalía General de la República, accedido 30 de abril de 2018, <http://www.fiscalia.gob.sv/>.

Igualmente dependen de la Dirección General, los Centros Penitenciarios y los pabellones Hospitalarios.<sup>18</sup>

Policía Nacional Civil: Es el organismo Estatal que se encarga de velar por la seguridad pública en el territorio salvadoreño<sup>19</sup>; tiene a su cargo las funciones de policía urbana y rural y tiene la obligación de garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública en todo el territorio nacional.

Academia Nacional de Seguridad Pública: es la institución rectora encargada de formar profesionalmente a los miembros de la Policía Nacional Civil, según requerimientos que ella exija y conforme lo establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil; elabora los planes de selección y realiza las pruebas respectivas para el ingreso a la Academia y la promoción en la Policía Nacional Civil; Investiga, estudia y divulga materias relativas a la Policía Nacional Civil y la Seguridad Pública; evalúa sistemáticamente al personal de la Policía Nacional Civil y organiza los cursos correspondientes para los efectos de promoción y ascensos de sus miembros en todos los niveles y categorías; principalmente crea en los alumnos una conciencia cívica acorde con las funciones que han de desempeñar en la sociedad, especialmente el respeto a los derechos humanos y su responsabilidad de servidores públicos.<sup>20</sup>

Ministerio de Defensa Nacional: es uno de los organismos superiores de la Fuerza Armada del país; y está presidido por el Ministro de la Defensa, quien tiene como función principal asesorar al Presidente de la República y

---

<sup>18</sup>"Estructura Organizativa", Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, accedido 30 de abril de 2018, <http://www.seguridad.gob.sv/institucion/estructura-organizativa/estructura-organizativa/>.

<sup>19</sup> "Estructura Organizativa", Policía Nacional Civil accedido 30 de abril de 2018, [http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/institucion/estructura\\_organizativa](http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/institucion/estructura_organizativa).

<sup>20</sup> "Organigrama", Academia Nacional de Seguridad Pública accedido 30 de abril de 2018, <http://www.ansp.gob.sv/organigrama/>.

Comandante General de la Fuerza Armada, en lo relativo a la política de defensa nacional. Asimismo, ejerce la Dirección Superior de la Secretaría de Estado<sup>21</sup>, y es el conducto de comunicación de todas las órdenes y disposiciones emanadas de la Comandancia General hacia los diferentes escalones de mando de la Fuerza Armada, a través del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada. En cuanto al aspecto normativo se tienen que considerar las siguientes:

Leyes secundarias y especiales.

Ley de Ética Gubernamental; Ley orgánica de la comisión coordinadora del sector de Justicia y de la UTE; Ley orgánica de la inspectoría general de seguridad pública y Ley orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador.

Reglamentos

Reglamento Interno MJSP; Reglamento de la Ley orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador; Reglamento de Ley de ética gubernamental y Reglamento interno del órgano ejecutivo y sus reformas.

Jurisprudencia

Referencia 103-2012 (Inconstitucionalidad)

Referencia 4-2012 (Inconstitucionalidad)

La investigación será básica de naturaleza descriptiva y correlativa debido a que en un primer momento se ha descrito y caracterizado la dinámica de

---

<sup>21</sup> "Fuerza Armada de El Salvador", Fuerza Armada de El Salvador, accedido 30 de abril de 2018, <https://www.fuerzaarmada.mil.sv/>.

cada una de las variables de estudio. Según la finalidad de la investigación es básica, ya que es de tipo descriptiva trabaja sobre realidades de hechos, y su característica fundamental es la de presentar una interpretación correcta. Para la investigación descriptiva, su preocupación primordial radica en descubrir algunas características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos<sup>22</sup>, utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento. De esta forma se pueden obtener las notas que caracterizan a la realidad estudiada.

En cuanto a las técnicas e instrumentos se utilizará la observación. Por la naturaleza de esta investigación, la observación permite enfocar el tema de la seguridad pública siguiendo las políticas de seguridad impulsadas por el gobierno, haciendo énfasis en su diseño y ejecución; por lo tanto, de esta manera se podrá determinar las conductas perfectamente identificadas de los responsables del manejo de las instituciones encargadas de ejecutar todos aquellos planes y estrategias en materia de seguridad, en consecuencia poder describir y explicar, con base en datos adecuados y fiables, la eficacia o no de la ejecución del diseño de las políticas de seguridad.

---

<sup>22</sup> "Metodología de la Investigación", accedido 30 de abril de 2018, <https://bianneygiraldo77.wordpress.com/>.

## CAPÍTULO II

### EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR, DURANTE LOS GOBIERNOS DEL SIGLO XX Y XXI

A finales del siglo XIX, en El Salvador muchos de los cambios implementados en el agro, especialmente durante los años de 1880 y 1882, bajo el mandato del entonces Presidente Rafael Zaldívar, ejercieron un enorme impacto en la violencia y miseria sobre la gran mayoría de indígenas. De aquí, las raíces de violencia, que se gestaron durante todo el siglo XX; las cuales causaron el origen de la guerra civil, y finalizó hasta la firma de los Acuerdos de Paz.<sup>23</sup>

Sin embargo, mediante los Acuerdos de Paz, únicamente se terminó con la confrontación armada existente, pues a finales del siglo XX y durante el siglo XXI, se incrementó la violencia y criminalidad en el país, lo cual se le atribuye a la expansión del crimen organizado, el tráfico de droga, armas, personas emigrando hacia los Estados Unidos, así como a la proliferación de las maras y pandillas juveniles.<sup>24</sup>

Durante las décadas, las cuales han sido mencionadas anteriormente, han existido diversos Gobiernos, los cuales han implementado distintos planes y políticas para el combate de la violencia y delincuencia, entre los cuales están:

---

<sup>23</sup> María Oliva Mancía, "El Salvador: raíces de la Violencia. Finales del siglo XIX y principios del XXX", *Filosofía Latinoamericana* (blog), 30 de agosto de 2011, <https://filosofialatinoamericana.wordpress.com/2011/08/30/el-salvador-raices-de-la-violencia/>.

<sup>24</sup> Antonio Rodríguez, María Silvia Guillén, y otros, "Violencia Juvenil, Maras y Pandillas en El Salvador" (El Salvador: Interpeace y Programa POLJUVE, 2009) 4.

## **2.1. Régimen liberal oligarca 1841-1929**

### **2.1.1. General Tomás Regalado 1898-1903**

La delincuencia en el área rural de El Salvador, había tomado un auge inesperado.<sup>25</sup> Ante tal incremento y peligrosidad delincuencial, algunas de las medidas tomadas por el Gobierno fueron: 1) creó los “cuerpos expedicionarios”, organizados por el ejército y funcionaban como patrullas militares al mando de un oficial, para combatir el crimen en sus diversas manifestaciones en el área rural del país;<sup>26</sup> 2) creó la “Policía Montada”, con la cual se profesionalizó a los miembros de la Fuerza Armada con ayuda del Gobierno Chileno; 3) creó la “Sección General de Inspección” que estuvo anexa al Ministerio de la Guerra; y 4) se construyó el cuartel y cárceles de Santa Ana.<sup>27</sup>

### **2.1.2. Pedro José Escalón 1903-1907**

Tomó posesión como presidente el día 1 de marzo de 1903. Durante este periodo presidencial, se creó en el año de 1905, la “Policía de San Miguel”, cuyo personal provenía de la seguridad capitalina y la cual era financiada por el Gobierno.

### **2.1.3. General Fernando Figueroa 1907-1911**

Este Gobierno, para garantizar el combate contra la delincuencia que estaba afectando principalmente a los diferentes terratenientes en ese momento,

---

<sup>25</sup> Gregorio Bello Suazo, "Anotaciones para el estudio de la Guardia Nacional de El Salvador", *UFG*, II, n. 10 (1999), 40.

<sup>26</sup> Carlos Reynaldo López Nuila, "La Seguridad Pública de El Salvador hasta 1994", Universidad Tecnológica, (2004), 29.

<sup>27</sup> José, García Rivera, "Historia Militar de El Salvador: evolución histórica de la Fuerza Armada de El Salvador", (Garciviera: Grupo de estudios estratégicos, 2009), <http://historiamilitar-es.blogspot.com/2009/08/evolucion-historica-de-la-fuerza-armada.html>.

creó la “Ley Agraria”, decretada el 11 de abril de 1907, la cual tenía como finalidad velar por la constante tranquilidad y seguridad de las personas y bienes de los agricultores; amparándolos inmediatamente contra toda violencia, perturbación, despojo o usurpación y por la armonía entre éstos y sus trabajadores. Estas medidas legales respaldaban los procedimientos y actuaciones contra "los enemigos del orden"<sup>28</sup>.

#### **2.1.4. Doctor Manuel Enrique Araujo 1911-1913**

Al inicio de la década de 1910, la violencia en el campo y en la ciudad había adquirido proporciones alarmantes, debido a los continuos atentados campesinos, que se realizaban en contra de la propiedad e incluso en contra de la misma vida de los terratenientes y sus ayudantes; dichos atentados eran producto de la rabia y frustración que muchos campesinos sentían al darse cuenta de que vivían atrapados en un mundo de miseria y de sumisión.<sup>29</sup>

Ante los distintos atentados de violencia, las medidas tomadas por este Gobierno fueron: 1) creó la “Guardia Nacional”, que era un Cuerpo especial de Seguridad Pública, y dependía del Ministerio de Gobernación;<sup>30</sup> entre algunas de las funciones de dicha institución de represión se encontraban:

a) Asegurar el mantenimiento del orden público y otorgar protección a las personas y bienes en las zonas rurales del territorio nacional; b) Establecer vigilancia en las fronteras terrestres nacionales;<sup>31</sup> c) perseguir

---

<sup>28</sup> Bello Suazo, "Estudio de la Guardia Nacional" 3.

<sup>29</sup> Ministerio de Educación, *Historia de El Salvador* 2, 2º ed., Tomo II (El Salvador, 2009), 55.

<sup>30</sup> López Nuila, "La Seguridad Pública", 26.

<sup>31</sup> Dolores del Carmen Soriano Avilés, Manuel Alcides Galdámez Ardón, y Miguel Ángel Castaneda Peña, "Investigación Extrajudicial del Delito en la Legislación Procesal Penal Salvadoreña" (Universidad de El Salvador, 1995) 10.

constantemente a los jornaleros-quebradores, jugadores de juegos prohibidos, ebrios de profesión, y a los vagos<sup>32</sup>

De esta forma la Policía Nacional, quedó asignada para la función urbana en las ciudades, cabeceras de departamentos y algunos distritos; la Guardia Nacional cubría los pueblos y áreas rurales, en donde cumpliría su servicio en forma muy eficiente, aplicando la Ley de Policía y el Código Penal.<sup>33</sup>

### **2.1.5. Dinastía Meléndez Quiñonez 1913-1931**

La familia Meléndez Quiñonez gobernó el país por dieciocho años, comenzando con el ascenso al poder de Carlos Meléndez de (1913-1914), quien, por ser vicepresidente de Araujo, asumió el poder cuando este fue asesinado; Alfonso Quiñonez quien gobernó de (1914-1915); Carlos Meléndez de (1915-1918); Alfonso Quiñonez de (1918-1919); Jorge Meléndez de (1919-1923); Alfonso Quiñonez de (1923-1927) y terminando dicha dinastía con el Gobierno de Pio Romero Bosque de (1927-1931).

Entre algunas de las acciones relacionadas al tema de seguridad pública, que realizó el gobierno del señor Carlos Meléndez, se encuentran: 1) fundación de la Policía Nacional, bajo el nombre de "Cuerpo de Seguridad General" en el año de 1913;<sup>34</sup> 2) El 20 de agosto de 1914, el Poder Ejecutivo acuerda que la "Guardia Nacional" pasa a ser un Cuerpo Especial del Ejército activo de la República.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Bello Suazo, "Estudio de la Guardia Nacional ", 5.

<sup>33</sup> López Nuila, "La Seguridad Pública", 29.

<sup>34</sup> Kevin Meza González, "Historia de El Salvador: Don Carlos Meléndez", (El Salvador Histórico, 2011), <http://www.elsalvadorhistorico.org/articulos/biografias/46-presidentes-de-el-salvador/147-don-carlos-melendez.html>.

<sup>35</sup> Bello Suazo, "Estudio de la Guardia Nacional", 7.

Posteriormente, durante el gobierno del presidente Alfonso Quiñónez Molina, el 12 de abril de 1924, se modificó el reglamento de la “Guardia Nacional”, incluyendo a su cargo, la función de Seguridad Nacional, por lo tanto, el mismo Reglamento otorgó a la Guardia Nacional, la calidad de auxiliar de cualquier servicio que reclamara la Fuerza Armada.<sup>36</sup> Estos gobernantes, consolidaron el poder de la elite económica a través de la Guardia Nacional, e hicieron caso omiso de las constantes violaciones de los derechos ciudadanos en fincas, talleres, cárceles y tribunales de justicia.<sup>37</sup>

El día 1 de marzo de 1927, tomó posesión de la presidencia Pío Romero Bosque; su plan de Gobierno, estuvo destinado a: 1) acabar con la corrupción existente en el seno de la administración pública; 2) introducir en el país el concepto de Estado liberal; reorganizar las finanzas y La Escuela Militar; 3) promover amplias actividades democráticas en el ejercicio del Sufragio popular y 4) implementar un plan de seguridad militar durante las elecciones, ejecutado por La Guardia Nacional<sup>38</sup>, con el objetivo de garantizar el orden público y el ejercicio pleno del derecho del sufragio por los ciudadanos.

## **2.2. Dictadura Militar 1931-1944**

### **2.2.1. Arturo Araujo 1931**

Gobernó del 1 de marzo de 1931 a 2 de diciembre de 1931, enfocó su propaganda electoral en ofrecer mejoras a las masas trabajadoras, especialmente con el objeto de dar tierras a los campesinos; pero dichas

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, 8.

<sup>37</sup> Ministerio de Educación, *Historia de El Salvador 2*, 57.

<sup>38</sup> MCN Biografías, "Pío Romero Bosque (1892-1964)", 20 de abril de 2018, <http://www.mcnbiografias.com/app-bio/do/show?key=romero-bosque-pio>.

políticas, acerca de la posesión de tierras, fueron uno de los motivos para el levantamiento campesino de 1932 ya que nunca fueron implementadas. Arturo Araujo, fue derrocado, el 2 de diciembre de 1931, por un grupo de militares del país apoyados por la oligarquía cafetalera.<sup>39</sup>

### **2.2.2. Maximiliano Hernández Martínez 1931-1944**

Con el régimen de Hernández Martínez, comenzó el ascenso del militarismo y las constantes violaciones de los Derechos Humanos. Entre algunas de las estrategias que utilizó en materia de seguridad ciudadana están: 1) La creación de la "Policía de Hacienda", con el objetivo de combatir los delitos de orden fiscal; 2) el Ejército fue reestructurado<sup>40</sup>; 3) creó la "Ley Represiva de Vagos y Maleantes" que tenía como objetivo principal, la persecución y castigo de aquellos que no tuvieran oficios lícitos o un modo de vivir honesto; 4) La pena impuesta por el cometimiento del delito de hurto era la amputación de una mano y su reincidencia, tenía como medida de castigo el fusilamiento<sup>41</sup>; 5) emitió la "Ley de Cédula de Identidad Personal"; y 6) reformó el Código Militar con la finalidad de someter a civiles al fuero militar en los casos de rebelión.<sup>42</sup>

El Gobierno de Hernández Martínez, estableció un patrón básico, que los posteriores regímenes militares seguirían, basado en reprimir rebeliones campesinas violentamente sin respetar los derechos humanos y promoviendo la idea de reformas para prevenirlas.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Asociación Equipo Maíz, *Historia de El Salvador*, 3° ed. (El Salvador, 1995), 80.

<sup>40</sup> López Nuila, "La Seguridad Pública", 31.

<sup>41</sup> Oswaldo Serrano, "Los planes de seguridad de El Salvador 1999-2014", 20 de abril de 2018, <http://mediolleno.com.sv/noticias/los-planes-de-seguridad-de-el-salvador-1999-2014>.

<sup>42</sup> Francisco José Chavarría Kleinhenn, "Políticas Estatales, Estructura Agraria y Movimientos Sociales 1880-1978" (Universidad de El Salvador, 1995), 6.

<sup>43</sup> Secretaría de la Cultura de la Presidencia de El Salvador, *El Salvador: Historia Mínima* (El Salvador, 2011) 67.

### **2.2.3. General Andrés Ignacio Menéndez 1944.**

El General Menéndez durante su gobierno provisional, decretó la amnistía y dio muestras de encaminar al país por la vía democrática.<sup>44</sup> Esta apertura democrática, hizo posible la movilización y organización de los trabajadores, así nació la Unión Nacional de Trabajadores (UNT); sin embargo, los ricos se opusieron a dicho Gobierno y con ayuda de la Embajada de Los Estados Unidos, el 20 de octubre de 1944 organizaron un golpe de Estado por medio del director de la Policía el coronel Osmín Aguirre.

## **2.3. Inestabilidad y movilización social. (1944-1950)**

### **2.3.1. Coronel Osmín Aguirre y Salinas 1944-1945**

Entre las principales medidas impuestas por este Gobierno se encuentra: 1) instauran un régimen dictatorial; 2) reprimir de manera violenta cualquier intento de organización popular;<sup>45</sup> y 3) reformar el Reglamento Interior del Poder Ejecutivo de 1915, que fue decretado por el presidente de ese entonces Carlos Meléndez<sup>46</sup>, con el objetivo de “hacer una distribución más racional de los distintos ramos de la Administración Pública”.<sup>47</sup>

### **2.3.2. General Salvador Castaneda Castro 1945-1948**

El único acontecimiento relevante en materia de seguridad pública durante este periodo presidencial, es que quedó incorporado dentro del “Ministerio de

---

<sup>44</sup> Gilberto Aguilar Avilés, "Historia de la Corte Suprema de Justicia", 7 de febrero de 2017, [http://www.csj.gob.sv/historia/historia\\_13.html](http://www.csj.gob.sv/historia/historia_13.html).

<sup>45</sup> Asociación Equipo Maíz, *Historia de El Salvador*, 99.

<sup>46</sup> Arturo Soto Gómez, *Todos los presidentes 1821-2004* (San Salvador: Insta Prints, 2005), 185.

<sup>47</sup> Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, "Historia", accedido 7 de febrero de 2017, <http://www.seguridad.gob.sv/historia/>.

Defensa”, el Ramo de “Seguridad Pública; quedando así “integradas”, ya sea como dos ramos diferentes dentro de una misma Secretaría de Estado, o como un único ramo de “Defensa y Seguridad Pública”<sup>48</sup>.

### **2.3.3. Consejo del Gobierno Revolucionario 1948-1950**

Este Consejo estaba integrado por tres militares; el Mayor Oscar Osorio, Teniente Coronel Manuel de Jesús Córdova, Mayor Oscar Bolaños y dos civiles que eran el Doctor Infieri Reynaldo Galindo Polh y el Doctor Humberto Costa.<sup>49</sup> Algunas de las medidas implementadas por este Gobierno están<sup>50</sup>: 1) crear el “Juzgado de Probidad”; para ejercer la función pública, los funcionarios nombrados tenían la obligación de declarar sus bienes; con el objetivo de manejar de manera honesta los fondos públicos del Estado; 2) colocar al Ejército Nacional como guardián de las libertades, de la soberanía de la República, y cumplidor de la ley.<sup>51</sup>

## **2.4. Resurgimiento de Regímenes Militares desarrollistas. (1950- 1972)**

### **2.4.1. Teniente Coronel Oscar Osorio Hernández 1950-1956**

Durante este gobierno se creó la “Ley del Estado Peligroso”,<sup>52</sup> además desarrolló políticas de represión selectiva en contra de dirigentes obreros y

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*

<sup>49</sup> Soto Gómez, *Todos los presidentes 1821-2004*, 189.

<sup>50</sup> Héctor Antonio Hernández Turcios, “Régimen de Partidos Políticos en El Salvador 1930-1975” (Universidad de El Salvador, 1977) 30.

<sup>51</sup> *Ibíd.*

<sup>52</sup> William Alexander Cubías Navarrete, “Motivación de la detención provisional estudio sobre la obligatoriedad de esta medida cautelar en El Salvador y su desacato a las normas jurídicas internacionales” (Universidad de El Salvador, 2010), 38. La presente Ley establecía 20 categorías de Estado peligroso, entre las cuales se encontraban: 1º) vagos habituales; 2º) mendigos habituales; 3º) ebrios y toxicómanos habituales; 4º) rufianes y proxenetas...; 10º) sujetos inclinados al delito.

estudiantiles, ante el auge del movimiento popular; se reprimió los movimientos sindicales de izquierda; encarceló y exilió a los más conocidos líderes de los clandestinos Partidos Comunistas, haciéndolos pasar por desaparecidos políticos. Todos sufrieron interrogatorios y torturas en la Policía Nacional<sup>53</sup>.

#### **2.4.2. Teniente Coronel José María Lemus 1956-1960**

Este gobierno, continuó con el mismo esquema de medidas entre reformas y represión en contra los grupos populares organizados; arrojando a cientos de activistas.<sup>54</sup> Durante el año de 1956, se logró la separación de poderes sobre las tareas de seguridad pública, pues se creó el “Viceministerio de Seguridad Pública”, con el objetivo de separar las funciones militares, de aquéllas, que eran propias de las del orden público.<sup>55</sup>

#### **2.4.3. Junta de Gobierno de El Salvador 1960-1961**

Entre las medidas implementadas se encuentran: 1) excarcelar a los presos políticos; 2) retornar a los que habían sido expatriados por los gobiernos anteriores; 3) derogar el Estado de Sitio y 4) suprimir las partidas secretas. Pero dichas medidas fueron calificadas como peligrosas y comunistas.<sup>56</sup> Durante este periodo desapareció el “Viceministerio de Seguridad Pública” que fue creado durante el Gobierno del Coronel José María Lemus y la seguridad pública volvió a formar parte y unificarse con las tareas establecidas a la Fuerza Armada.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Meza González, "El Salvador Histórico", 30.

<sup>54</sup> Colegio Augusto Walte, *Los regímenes militares del siglo XX en El Salvador* (El Salvador, 2015), 2.

<sup>55</sup> López Nuila, "La Seguridad Pública", 32.

<sup>56</sup> Walte, *Los regímenes militares del siglo XX en El Salvador*, 23.

<sup>57</sup> López Nuila, "La Seguridad Pública", 32.

#### **2.4.4. Directorio cívico militar de El Salvador 1961-1962**

Estuvo integrado por el mayor Mariano Castro Morán, coronel Aníbal Portillo, Teniente Coronel Julio Adalberto Rivera, Doctor José Antonio Rodríguez Porth, Doctor José Francisco Valiente y Feliciano Avelar.<sup>58</sup> Sus políticas de Gobierno, establecieron represión y protección a los intereses oligárquicos y continuaron con el modelo del General Hernández Martínez.<sup>59</sup>

#### **2.4.5. Doctor Eusebio Rodolfo Cordón 1962**

Este periodo presidencial fue corto, únicamente logró gobernar seis meses; el Doctor Cordón tomó posesión de la presidencia de forma provisional el día 25 de enero de 1962, la razón de esta presidencia, fue para traspasar de forma más o menos legal, el poder político al nuevo Presidente.

#### **2.4.6. Teniente coronel Julio Adalberto Rivera 1962-1967**

Algunos de los acontecimientos que se pueden mencionar durante este periodo son: 1) creación de la “Agencia Nacional de Seguridad de El Salvador” (ANSESAL)<sup>60</sup>; 2) surgimiento de la “Organización Democrática Nacionalista” (ORDEN)<sup>61</sup>; y 3) reforma del Código de Instrucción Criminal, al cual se le conoció como “Ley Anticomunista”.<sup>62</sup> Este fue uno de los

---

<sup>58</sup> Soto Gómez, *Todos los presidentes 1821-2004*, 205.

<sup>59</sup> Asociación Equipo Maíz, *Historia de El Salvador*, 108.

<sup>60</sup> López Nuila, "La Seguridad Pública", 33. ANSESAL estaba integrada por los jefes de los servicios militares y de los cuerpos de seguridad interna y respondía directamente ante el Presidente. Desde sus oficinas en Casa Presidencial, funcionaba como el cerebro de un enorme aparato de seguridad del Estado, que se extendía a todos los pueblos y comunidades del país.

<sup>61</sup> Craig Pyes, *Una guerra en nombre de la libertad: los escuadrones de la muerte en El Salvador* (El Salvador, 1983) 22.

<sup>62</sup> Hernández Turcios, "Régimen de Partidos Políticos", 35.

Gobiernos mediante el cual se crearon bastantes Instituciones encargadas de mantener la seguridad pero que al mismo tiempo no respetaba de ninguna manera los distintos derechos humanos y libertades de los individuos.

#### **2.4.7. General Fidel Sánchez Hernández 1967-1972**

Durante este periodo presidencial, específicamente en el año de 1970, surgieron Organizaciones Guerrilleras, las cuales operaban tanto en el campo como en la ciudad.<sup>63</sup> Para ello, el Gobierno creó la ORDEN, con el objetivo de combatir cualquier tipo de Organización Comunista, además colocó como jefes de la Guardia Nacional y la Policía Nacional al General Alberto Medrano y al Coronel Oscar Rank respectivamente.<sup>64</sup> Es de gran importancia observar que durante este periodo presidencial, de igual forma que los gobiernos militares anteriores, seguían los diferentes maltratos a la persona humana, las distintas y constantes violaciones a los derechos humanos y a las garantías constitucionales.

### **2.5. Crispación política, deslegitimación electoral y golpe de estado. (1972-1979)**

#### **2.5.1. Coronel Arturo Armando Molina 1972-1977**

En la década de los setenta se generó en el país, una situación de intensa conflictividad social y política, la cual estuvo directamente vinculada con el empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Asociación Equipo Maíz, *Historia de El Salvador*, 116.

<sup>64</sup> Soto Gómez, *Todos los presidentes 1821-2004*, 212.

<sup>65</sup> Luis Armando González, "1970-1992: dos décadas de violencia sociopolítica", UCA *Estudios Centroamericanos* n. 588 (1997), 69.

De igual manera, durante este periodo los grupos armados de izquierda realizaron una serie de secuestros a personas reconocidas dentro del país. En respuesta a todos estos acontecimientos, el Gobierno, reprimió con fuerza a los grupos de izquierda, por medio de los cuerpos de seguridad, quienes actuaban de manera violenta en contra de los grupos de opositores.<sup>66</sup> Entre los hechos de violencia estatal destacados por medio de los cuerpos de seguridad, fue la masacre del 30 de julio de 1975, cuando una manifestación de protesta de estudiantes universitarios fue disuelta a balazos, provocando decenas de muertos y desaparecidos.<sup>67</sup>

### **2.5.2. General Carlos Humberto Romero 1977-1979**

Durante este periodo de gobierno militarista, la violencia aumentó en gran medida por parte de los grupos insurgentes en contra de los funcionarios de gobierno, algunos empresarios y miembros de cuerpos diplomáticos; de igual manera aumentaron las huelgas, las diferentes manifestaciones y los secuestros a diario de personas civiles.<sup>68</sup> Ante tal situación el Gobierno creó la “Ley de Defensa y Garantía del Orden Público”<sup>69</sup>, que únicamente permaneció vigente durante un año, pero durante ese tiempo proporcionó cobertura legal a las acciones arbitrarias de los cuerpos de seguridad. De esta manera, para el 15 de octubre de 1979, se dio Golpe de Estado.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Jaqueline Flores, "clase más importantes: presidentes de El Salvador desde 1931-2011 con sus logros más notorios", 13 de noviembre de 2011, <http://socialesgrupo.blogspot.com/2011/11/presidentes-de-el-salvador-desde-1931.html>.

<sup>67</sup> *Ibíd.*

<sup>68</sup> Carlos Alfredo Soto, "Honor a quien honor merece. Historia de la Guardia Nacional de El Salvador", 8 de febrero de 2017, <http://www.compartiendomiopinion.com/2015/02/honor-quien-honor-merece-historia-de-la.html>.

<sup>69</sup> Walte, *Los regímenes militares del siglo XX en El Salvador*, 11. Esta ley suspendía las garantías constitucionales y facultaba a las fuerzas de seguridad para realizar arrestos arbitrarios, detener a manifestantes, sindicalistas y otros sospechosos de ser “subversivos”. Además, establecía como delito todos aquellos actos que conspiraran o atentaran de cualquier forma contra el régimen constitucional y la paz interior del Estado.

<sup>70</sup> Soto Gómez, *Todos los presidentes 1821-2004*, 218.

## **2.6. Conflicto armado y proyecto insurgente. (1979-1994)**

### **2.6.1. Primera, segunda y tercera junta de gobierno 1979-1982**

La Junta de Gobierno estuvo dividida en tres periodos. La primera estuvo conformada por el Coronel Arnoldo Majano, Coronel e Ingeniero Jaime Abdul Gutiérrez y los civiles Dr. Manuel Guillermo Ungo, Ingeniero Mario Andino Gómez e Ingeniero Román Mayorga Quiroz; la Segunda por el Coronel Jaime Abdul Gutiérrez, Coronel Arnoldo Majano, Dr. Héctor Dada Hirezi, Dr. Antonio Morales Erlich, Dr. José Ramón Ávalos, y en la tercera Junta únicamente fue sustituido el Dr. Héctor Dada Hirezi por el Ingeniero José Napoleón Duarte.<sup>71</sup>

Este gobierno implementó una serie de decretos, entre los cuales se pueden mencionar: 1) prohibió a los medios de comunicación colectiva, la realización de reportajes sobre temas militares y sobre las declaraciones de organizaciones militares; 2) Las acciones populares de presión serian delitos; 3) Anuló los derechos sindicales de los trabajadores; 4) legitimó la tortura como medio de obtener información incluyendo también a los menores de edad.<sup>72</sup> De esta manera, mediante las medidas gubernamentales y acciones represivas ilegales llevadas a cabo por operaciones militares contra-insurgentes, el Gobierno buscó neutralizar cualquier tipo de organización opositora.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Asociación Equipo Maíz, *Historia de El Salvador*, 127-128.

<sup>72</sup> Oscar Martínez Peñate, *El Salvador del conflicto armado a la negociación 1979-1989* (El Salvador, 2007), 32-33. Decreto 155. ley de Estado de sitio, 06-03-1980); (Decreto 264 y 265. Reformas Penales, 22-05-1980); (Decreto 296. Prohibición a Organizaciones para los empleados públicos, 24-06-198); (Decreto 507, Ley especial de procedimientos, 21-08-1980)

<sup>73</sup> Comisión de la Verdad, "De la locura a la esperanza, doce años de guerra en El Salvador" (El Salvador, 1993), 20.

En virtud de este contexto, el día 10 de enero de 1981, el FMLN proclamó la “Ofensiva Final”; como respuesta a ello, algunas de las medidas implementadas por el Gobierno fueron: 1) el “Programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional” (IMET); 2) crear los Batallones de Infantería y Batallones de Reacción Inmediata (BIRI);<sup>74</sup> 3) otorgar equipo militar a los cuerpos de seguridad; 4) implementó Sistemas de Inteligencia para operaciones encubiertas de la CIA.<sup>75</sup>

### **2.6.2. Doctor Álvaro Magaña Borja 1982-1984**

Las medidas aplicadas por este Gobierno, fueron: 1) aprobar la “Ley de Amnistía” el día 28 de diciembre de 1983; 2) crear los Batallones de “Guardias Nacionales 15 de septiembre”,<sup>76</sup> “Cazadores”<sup>77</sup> y las “Patrullas de Reconocimiento de Alcance Largo” (PRAL)<sup>78</sup>; y 3) además los escuadrones de la muerte continuaron operando con asesinatos a dirigentes de la oposición política, sectores sindicales, educadores y de la iglesia.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Matthew James Hone, "El impacto táctico de la intervención de Estados Unidos en la guerra de El Salvador", *Humanidades y Ciencias Sociales*, n. 205 (2014), 127.

<sup>75</sup> Ibíd. Durante febrero de 1981, la administración de Reagan otorgó a El Salvador \$25 millones de dólares para ayuda militar nueva, cantidad que representaba más de lo asignado al resto de América Latina, además de dejar de lado \$19,500,000 para las operaciones encubiertas de la CIA en El Salvador, con el fin de anticipar e interpretar los movimientos del FMLN.

<sup>76</sup> Soto, "Honor a quien honor merece. Historia de la Guardia Nacional de El Salvador", 3. Este Batallón fue fundado para la defensa del Objetivo Estratégico Nacional más importante de El Salvador, el resguardo, protección y defensa de la “Central Hidroeléctrica 15 de Septiembre” y el Cantón San Lorenzo, en los límites de San Vicente y Usulután.

<sup>77</sup> Baneste, "Datos de Interés Histórico Relacionados al Surgimiento del Ejército Guerrillero", *Blog de la persistencia* (blog), 12 de julio de 2012, <http://baneste.blogspot.com/2012/07/datos-de-interes-historicos.html>.

<sup>78</sup> James Hone, "El impacto táctico de la intervención de Estados Unidos", 127. Las PRAL, dirigían a los paracaidistas hacia los campamentos de las bases guerrilleras, las cuales se encontraban escondidas en las montañas.

<sup>79</sup> Comisión de la Verdad, "De la locura a la esperanza, doce años de guerra en El Salvador", 21.

### 2.6.3. Ingeniero José Napoleón Duarte 1984-1989

José Napoleón Duarte, tomó el mando de la presidencia el día 1 de julio de 1984<sup>80</sup>, en medio de un ambiente de violencia ocasionada por la guerra; organizó su plan de Gobierno, el cual tuvo como finalidad, sentar las bases para el nacimiento de la democracia, buscar la paz negociada al conflicto y lograr la justicia social. Paralelamente desarrolló un “proceso de diálogo y negociación” con la guerrilla;<sup>81</sup> pero a pesar que el presidente Duarte buscaba la negociación del conflicto, su gobierno continuó la alianza con el Gobierno de EEUU, la cual le permitió garantizar asistencia económica, militar y política; además mantuvo durante los cinco años presidenciales, la Política exterior de Contrainsurgencia<sup>82</sup> y de igual forma la violencia se mantenía con los escuadrones de la muerte.

### 2.6.4. Félix Alfredo Cristiani 1989-1994

La constante confrontación ideológica entre el Gobierno y la guerrilla, desencadenó la agudización del conflicto armado, provocando en el año 1989 la “ofensiva final”.<sup>83</sup> En este ambiente de alta tensión, el Gobierno concluyó que la finalización de la guerra por la vía militar era imposible; implementando como primera medida la idea de concertación y para lograrlo lanza una nueva propuesta de diálogo y negociación a la guerrilla.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Partido Demócrata Cristiano, "Nuestra Historia. PDC El Salvador", accedido 8 de febrero de 2017, <http://www.pdcelsalvador.org/nuestra-historia/>.

<sup>81</sup> Martínez Peñate, *El Salvador del conflicto armado*, 98. El proceso de Diálogo y negociación fue realizado con el objetivo que la guerrilla depusiera las armas y se incorporaran al proceso democrático.

<sup>82</sup> *Ibíd.* 96.

<sup>83</sup> Ministerio de Educación, *Historia de El Salvador 2*. El primer acercamiento entre el FMLN y el Gobierno se dio en Ginebra, Suiza; el día 4 de abril de 1990, en el cual se establecieron claramente los propósitos de dicha negociación. 228.

<sup>84</sup> *Ibíd.*

Luego de intensas negociaciones, el día 31 de diciembre de 1991 el Gobierno y el FMLN firmaron un Acta en la ciudad de Nueva York, en la cual anunciaban que habían concluido las negociaciones con la voluntad de ambas partes; entre algunos de los acuerdos se pueden mencionar: 1) Crear la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ); 2) Depuración de la Fuerza Armada; 3) Reorientar la doctrina de la Fuerza Armada, de manera que ésta se adapte a los tiempos de paz; 4) Creación de una institución de Seguridad Pública que sustituya a los antiguos cuerpos de seguridad pública como la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda; 5) Revisar la política económica social del Gobierno y su impacto en la población.<sup>85</sup> Y Finalmente, el día 16 de enero de 1992, se firman los Acuerdo de Paz, en una ceremonia solemne que se celebraron en el Castillo de Chapultepec, México.

## **2.7. Acuerdos de Paz. (1994-2009)**

### **2.7.1. Doctor Armando Calderón Sol 1994-1999**

En Junio de 1994 asume la presidencia Armando Calderón Sol, quien debía terminar de ejecutar los Acuerdos de Paz. Es así como el despliegue de la PNC fue finalizado en Diciembre de 1994 y se creó un nuevo Ministerio de Seguridad Pública (MSP). Durante este período hubo cambios relacionados a los acuerdos de paz, entre ellos, se dio un manejo por parte del MSP en cuestiones de despliegue, operaciones y administración de la PNC, causando una falta de coordinación en materia de seguridad pública y una ausencia de coordinación por parte del MSP para impulsar a la PNC.

---

<sup>85</sup> Nelly Chévez, "¿Resolverá el Gobierno de Arena Crisis en el País?", UCA *Estudios Centroamericanos* (1989), 10.

Durante 1995 se avanza en la creación de algunas leyes, tales como el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, además, se reorganiza la División de Investigación Criminal (DIC) y se toman otras medidas para la consolidación del Departamento de combate al Crimen Organizado. En 1996 la Asamblea Legislativa aprueba la Ley de la Carrera Policial, con el fin de regular la estructura profesional de la PNC, establecer las funciones que corresponde a la PNC y determinar de manera transparente todos aquellos procesos de preparación académica para los profesionales de la PNC.

Entre algunas de los programas y políticas implementadas por este gobierno en relación a la Seguridad Pública se encuentran: 1) Política Criminal: buscaba crear dentro del Ministerio de Justicia una Dirección de Política Criminal, que tuviera como tarea principal dictar políticas, medidas y acciones tendientes a la prevención y persecución del delito;<sup>86</sup> 2) Política de Investigación del delito: tenía como objetivo modernizar y fortalecer el organismo de investigación del delito, bajo la dirección de la Fiscalía General de la República; 3) Programa de Educación social y difusión de información anti-delincuencial: buscó promover la participación de las personas en la lucha contra el crimen.

De igual forma, este gobierno también buscó implementar medidas preventivas para reducir las posibilidades de ser víctimas de las pandillas o los denominados antisociales; también se dio desarrollo técnico y profesional a la PNC: con el objetivo de dar apoyo pleno a la Academia Nacional de Seguridad Pública en su misión de preparación técnica-profesional de los

---

<sup>86</sup> Presidencia de la República, "Plan General de Gobierno", 8 de febrero de 2017, [http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information\\_standards/plan-general-de-gobierno](http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/plan-general-de-gobierno).

miembros de la PNC y por último se puede mencionar que se creó la “Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado”.

### **2.7.2. Francisco Guillermo Flores Pérez 1999-2004**

Durante este periodo presidencial, aumentó considerablemente la violencia debido al fenómeno de las maras, ante este problema, algunas de las principales medidas implementadas en materia de Seguridad fueron: 1) Programa “Alianza por la Seguridad”<sup>87</sup>; 2) “Plan Mano Dura” y 3) se creó la “Ley Antimaras”, Los destinatarios de este cuerpo normativo eran los integrantes de maras o pandillas, a quienes se les sancionaba con dos a cinco años de prisión; pero únicamente tuvo una vigencia de 180 días, siendo declaradas inconstitucionales muchas de sus disposiciones, a un mes de caducar.<sup>88</sup>

### **2.7.3. Elías Antonio Saca 2004-2009**

Este gobierno, tomó bastantes lineamientos y parámetros en materia de seguridad pública que fueron establecidos durante el anterior periodo presidencial de Francisco Flores y entre algunos de los programas, políticas y planes que se implementaron a lo largo del Gobierno se pueden mencionar: 1) “Plan Súper Mano Dura”, el cual pretendía combatir a las pandillas, así como el combate al narcotráfico y lavado de dinero; 2) Programa “Recreación y Esparcimiento”; 3) Programas especiales para reinserción y rehabilitación de menores infractores; y 4) Fortalecimiento a los mecanismos de denuncia y protección a los testigos.

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*

<sup>88</sup> Cubías Navarrete, "Motivación de la detención provisional", 45.

Además, se puede mencionar que este Gobierno buscó el fortalecimiento de los programas de reinserción en los Centros Penales,<sup>89</sup> de igual forma, creó la “Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales”, sin embargo, esta ley únicamente tuvo vigencia de 90 días<sup>90</sup> y; por último se puede mencionar que creó la “Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja”.<sup>91</sup> Este fue uno de los primeros gobiernos que apostó principalmente a políticas más que todo de represión para combatir el tema de la delincuencia, violencia e inseguridad del país.

A manera de conclusión es importante mencionar que gracias al estudio de los diferentes gobiernos que han existido a lo largo del siglo xx e inicios del siglo xxi se ha logrado observar que en materia de seguridad no existían lineamientos, planes de gobierno o diferentes programas que pudieran dar solución al problema de violencia e inseguridad, sino que únicamente existía una serie de violaciones de derechos humanos y garantías constitucionales, sin embargo gracias a los acuerdos de paz y a partir del gobierno de Francisco Flores y se iniciaron un conjuntos de programas destinados a la seguridad pública, pero más que todo buscaban dar solución al problema desde una perspectiva de represión.

A efecto de resumir el contenido Capítulo II, se ha elaborado el siguiente cuadro comparativo, en el cual se señalan los periodos históricos de los diferentes gobiernos de El Salvador donde se destacan las similitudes y diferencias:

---

<sup>89</sup> Presidencia de la República, "Plan General de Gobierno".

<sup>90</sup> Cubías Navarrete, "Motivación de la detención provisional", 45.

<sup>91</sup> Esta Ley, mantiene su vigencia hasta la fecha y considera como delitos de realización compleja los siguientes: Homicidio simple o agravado, Secuestro y Extorsión.

PERIODIZACIÓN DE LA HISTORIA DE EL SALVADOR		
	DIFERENCIAS	SIMILITUDES
Régimen liberal oligarca (1841 – 1929)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodo de mentalidad liberal oligárquica;</li> <li>• Estado Autoritario;</li> <li>• La seguridad pública se encontraba integrada en El Ministerio de Defensa;</li> <li>• Regímenes militares de corte desarrollista;</li> <li>• creación de diferentes cuerpos de seguridad y batallones militares;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violación de derechos humanos.</li> <li>• Represión y castigo.</li> <li>• Creación de distintas leyes represivas.</li> <li>• Corrupción en administración pública.</li> <li>• Presencia militar en materia de seguridad pública</li> </ul>
Dictadura militar (1931 – 1944)		
Inestabilidad y movilización social (1944 – 1950)		
Resurgimiento de regímenes militares de corte desarrollista (1950 – 1972)		
Crispación política, deslegitimación electoral y golpe de Estado (1972 – 1979)		
Conflicto armado, proyecto insurgente, proyecto contra insurgente y bloque empresarial (1980 – 1991)		
Acuerdos de Paz, (1992 – 2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Estado Democrático y modelo económico neoliberal;</li> <li>○ reforma del sistema judicial</li> <li>○ creación del MJSP y separación de la seguridad pública con la seguridad nacional.</li> <li>○ reformas en la legislación penal, procesal penal y penitenciaria</li> </ul>	

### **CAPÍTULO III**

## **ESTUDIO EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, SOBRE EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL, Y EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRAL: DESDE UNA PERSPECTIVA TEÓRICA Y DOCTRINARIA**

El diseño y ejecución de una política de Estado en materia de seguridad ciudadana, tiene como principal objetivo establecer los mecanismos idóneos y adecuados para proteger, de manera integral, a los habitantes de un determinado país en contra de los diferentes delitos que surgen como resultado de la violencia. Esta realidad es de suma preocupación, pues en un país donde existen altos índices de violencia e inseguridad ciudadana hay un grave obstáculo para la convivencia democrática y el desarrollo humano; por tal razón, es de extrema necesidad la creación de políticas de seguridad para el combate de dicha problemática, en las cuales, para el buen diseño y ejecución de la misma, deben incluirse tanto factores estructurales como institucionales.

A partir del mencionado anteriormente, es preciso indicar que mediante este trabajo, se pretende hacer un análisis Institucional sobre el diseño y ejecución de la Política Nacional de Justicia, Seguridad pública y convivencia aplicada en El Salvador; por ello, es necesario que previamente se desarrolle un estudio teórico y doctrinario sobre algunos términos claves que son los siguientes:

### **3.1. Análisis institucional**

Para comprender el análisis institucional, es necesario entender el término institución, que según Lapassa de se “refiere al proceso de la organización, a

los implícitos de la misma que no aparecen de modo inmediato, pero que le otorgan sentido, es decir, el término institución, no se refiere ya al establecimiento, sino a los dispositivos propios del establecimiento”. Pero haciendo esto, el análisis permanece a nivel organizacional en el que se estudian los sistemas organizacionales como conjuntos prácticos dirigidos a obtener determinados fines. Toda institución crece en el seno de una organización, sea ésta económica, social, religiosa, educativa, etc.

Así, organizaciones son, por ejemplo, la familia, la escuela, el hospital y la empresa. De hecho, en toda organización (manifiesta) hay una institución (oculta).<sup>92</sup> La idea central es que una sociedad “instituye” un conjunto organizado de relaciones sociales mediante un hacer instituyente que se apoya en una situación dada, en “creaciones del pasado todavía vivas”, en el hecho de que existe ya una sociedad instituida cuando el nuevo hacer instituyente la transforma.<sup>93</sup>

El análisis institucional es un instrumento para pensar e intervenir en los problemas de gestión que presentan las instituciones, en el sufrimiento que generan y en los grados de violencia manifiesta y latente de las mismas; así mismo, el Análisis Institucional estudia el poder al interior de las instituciones, cuestión que resulta fundamental para cualquier profesional que trabaja en una institución de salud, educacional, deportiva, comunitaria. Además, se puede mencionar también que existe la metodología de llevar a cabo una serie de distintos seminarios que permiten recorrer los conceptos más importantes, así como las estrategias y modelos de intervención cuando hay deseos de cambio institucional.

---

<sup>92</sup> Silverio Barriga Jiménez, *El análisis institucional y la institución del poder*, (Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 1975), 24.

<sup>93</sup> *Ibíd.* 25

### 3.2. Seguridad ciudadana

Caferrata Nores, aclara que no debe entenderse a la Seguridad ciudadana como un valor antinómico de la libertad individual. La seguridad es el ámbito adecuado del desarrollo de la libertad y el ejercicio de la libertad proporciona un contenido ético a la seguridad. Según Nores, la seguridad ciudadana, es el marco que el Estado debe garantizar a los ciudadanos para el libre ejercicio de sus derechos, preservándolos de injerencias arbitrarias de otros ciudadanos o de funcionarios públicos. La seguridad ciudadana no es otra cosa que un Estado social de vigencia de los derechos de cada uno de los ciudadanos, garantizado por el Estado; se debe actuar el sistema de seguridad ciudadana con un respeto irrestricto por los derechos y libertades de los ciudadanos.<sup>94</sup>

También es definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa.<sup>95</sup>

El concepto está relacionado con la participación activa de la ciudadanía en la gestión de las políticas públicas y de las acciones institucionales de seguridad en un marco democrático. Asimismo, se considera que es una variable que asume distintas dimensiones en función de los efectos que la gestión de las instituciones de control social produce en la geografía de una nación, provincia o ciudad<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> José Cafferata Nores, *La Seguridad Ciudadana Frente al Delito y otros Trabajos* (Argentina: Depalma, s. f.), 12-15.

<sup>95</sup> *Ibíd.*

<sup>96</sup> José Alfredo Zavaleta Betancourt, *La inseguridad y seguridad ciudadana en América Latina*, (Buenos Aires: Colección de Grupos de Trabajo, 2012), 141-142.

Por lo tanto es indispensable hacer diferencia entre seguridad ciudadana y pública, la primera se entiende, para efectos de la Ley, a la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas. La diferencia con la seguridad pública es que el estado es quien debe garantizar que el orden social se mantenga y también se encarga del resguardo de los bienes ciudadanos para que estén protegidos.

### **3.3. Diseño e implementación de una política pública**

Para Eugene Bardach, más allá del diseño está la implementación de la decisión, y que más allá del presidente y la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas; con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos, para ser componentes de la historia social real y no simplemente discursos de gobierno y escritos de leyes, que se vuelven “una simple colección de palabras”.

Se entiende el “diseño” como una decisión pública, al estudio del proceso conflictivo y/o concertado de las opciones políticas y el de la elección vinculante por parte de legisladores, políticos, altos funcionarios y asesores<sup>97</sup>. La implementación es entonces, el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa, que se encuentran en manos de diferentes partes... que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte

---

<sup>97</sup> Luis Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (México: Porrúa, 1993), 33-46.

coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control.

Se distinguen cuatro etapas en las políticas públicas relacionadas con la política: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Por lo tanto, son etapas que constituyen un proceso para materializar la idea de las políticas, y no se deben entender separadas, erróneamente por la política, por ser el diseño una actividad estrictamente política y la implementación estrictamente administrativa.

Rolando Franco y Jorge Lanzaro hacen referencia a estas etapas, describiendo así, al diseño, como un aspecto inestable o defectuoso si no se consideran aspectos institucionales o por que no incluya modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal; por tal razón la gestión o implementación habitualmente es imperfecta.

Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren o lo hagan de manera sin que los resultados mejoren, o lo hagan de manera menos proporcional. Por lo anterior, el diseño y la implementación de una política pública están vinculadas, de lo contrario, la gestión puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas.<sup>98</sup>

La gestión o implementación puede entenderse como la capacidad de los actores gubernamentales para llevar a cabo dichas propuestas de política o

---

<sup>98</sup> Rolando Franco y Jorge Lanzaro, *Políticas y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, (México: Flacso, 2006), 79-81.

los objetivos de su agenda<sup>99</sup>. Esta capacidad estará en función de la racionalidad, la coordinación y el consenso con que se ejecuten las acciones públicas. Por lo tanto, la nueva gestión pública tiene como meta modificar o modernizar la administración pública para prestar mejores servicios a la comunidad y satisfacer sus necesidades en cantidad, costo, calidad y tiempos razonables.

En conclusión, el diseño de una política pública es el primer paso fundamental y sirve de base para las siguientes fases con el fin de concretar una política pública en beneficio de la ciudadanía y depende de esta y de la relación de los actores que participan en ella, la eficacia de la siguiente fase, que se trata de la implementación y consiste en una parte administrativa que acata las directrices de los decisores y se encarga de ejecutarlas mediante una dirección o control organizacional. Cada etapa está vinculada con la que le precede, sería un error que los actores de una etapa se desentiendan de la otra. Es precisamente el error más común por el cual los resultados son diferentes en la implementación de lo que se idealizó en primera instancia por la decisión.

### **3.4. Política integral**

La formulación de una política integral en el campo, solo puede construir un primer intento destinado a ordenar los principales componentes que puedan integrarla y, con base en ellos y en un marco teórico más completo y actualizado de un problema complejo, llevar a cabo experiencias debidamente elaboradas y evaluadas que permitan sustentar la reflexión acerca del tema y revertir las más fáciles tendencias represivas sostenidas

---

<sup>99</sup> Edgar Ortigón Quiñonez, *Guía sobre diseño y Gestión de la política pública* (Colombia: Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, 2008), 24-38.

por políticos, policías e incluso la comunidad<sup>100</sup>. Se trata de insumos de gran trascendencia para que las autoridades competentes puedan encarar en forma racional y eficiente el conjunto de la problemática. La política Integral, además, se caracteriza por incluir en su implementación y ejecución distintos factores económicos, sociales, culturales etc.

Es por ello, que una política integral de seguridad consiste en sistemas, metodologías y técnicas que comprenden, desde la formación del policía hasta la formación del carcelero, pasando por los fiscales, los jueces y magistrados; la formulación de leyes coherentes entre sí y congruentes entre el delito cometido y el castigo a aplicar; la generación de valores entre los operadores de justicia, para garantizar la aplicación irrestricta de la ley; y la dotación de los recursos suficientes para operar eficazmente. Solo planificando adecuadamente la aplicación de la política de seguridad, se pueden aprovechar racionalmente los factores en la lucha contra el crimen.<sup>101</sup>

Para la Comisión de Seguridad Ciudadana y Paz Social, juramentada por el ex presidente Elías Antonio Saca en el 2006, la política integral en materia de seguridad ciudadana, es la metodología imprescindible e impostergable que el Estado debe adoptar para conseguir una sociedad armónica, justa y segura: esta debe ajustarse a las reglas de la democracia con enfoque transversal e integral, producto de la colaboración entre el Estado y la sociedad civil; es necesario que se cuente con el apoyo político y la continuidad para su eficacia, más allá del gobierno de turno, todos estos aspectos son necesarios.

---

<sup>100</sup> Laura Chinchilla y José María Rico, *Seguridad Ciudadana en América Latina, hacia una política integral* (México: Siglo Veintiuno, 2002), 9.

<sup>101</sup> Gobierno de Honduras, "Bases de la política integral de seguridad pública y ciudadana" (Honduras: Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, 2008), 3.

Esta política debería ser adaptada a los cambios en el tiempo y a las circunstancias, basada en la coordinación, la coherencia, en la calidad de la implementación, en su efectiva aplicación, en la orientación al interés público, en la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos<sup>102</sup>. En una política integral y sostenible de seguridad ciudadana, no se puede separar la situación de inseguridad de las condiciones de vida tales como empleo, cultura, educación y vivienda.

Política integral desde una perspectiva social la definen L. Alcalá-Zamora y G. Cabanellas, en su Tratado de política laboral y social; en el primero de los sentidos, como la concepción de planes y la aplicación de medidas, por el Estado y otros organismos de eficacia pública que contribuyen a la eliminación o alivio de los antagonismos sociales e impulsan, a más del urgente remedio de angustiosas necesidades permanentes u ocasionales de índole general, el bienestar material y moral de la sociedad, colectivamente considerada, el de los sectores de menores recursos, con el propósito adicional de fomentar el mejoramiento del nivel de vida y las aspiraciones laudables de todos, dentro de lineamientos conjuntos o de gran amplitud.<sup>103</sup>

Por lo tanto, la política desde la perspectiva integral, no es un ámbito separado de vida y actividad pública, por el contrario, la política abarca todas las actividades de cooperación y conflicto, dentro y entre las sociedades, por medio de las cuales la especie humana organiza el uso, la producción y la distribución de los recursos humanos, los naturales y otros, en el transcurso de la producción y reproducción de su vida biológica y social.

---

<sup>102</sup> Armando Jiménez Larios, *La seguridad ciudadana en la transición gubernamental de El Salvador* (El Salvador: Dirección de Investigación de la Universidad Francisco Gavidia, 2009), 29.

<sup>103</sup> Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales*, Datascan, S.A. Guatemala.

### 3.5. Teoría de la organización

Las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, se desarrollan en un espacio y circunstancias específicas, que se llevan a cabo a través de sus respectivos actores, a su vez estos actores obedecen a parámetros del gobierno central y al estudiar a profundidad el tema, es como se conoce todos los elementos indispensables que forman parte de toda la estructura organizativa. Por lo tanto, es necesario tener de base la Teoría de la Organización, que nos permita comprender el desarrollo de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana desde su punto de vista formal y racional<sup>104</sup>.

El primer paso para entender los campos de interés que abarca la teoría organizativa es definir el concepto organización. Manuel Osorio la define desde el punto de vista del derecho público como la Entidad creada por la ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independientes, a la que se encomienda expresamente, en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos a éste, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, sean patrimoniales o de dominio público.<sup>105</sup>

La teoría de la organización busca reconstruir mediante un análisis empírico las regularidades en el comportamiento que caracterizan a las relaciones entre una pluralidad de variables organizativas. Todo esto partiendo de la convicción de que, independientemente de los fines que cada organización

---

<sup>104</sup> Carles Ramió, *Teoría de la organización y administración pública*, Temas de gestión y administración pública 1 (Barcelona: Tecnos ; Universitat Pompeu Fabra, 1999), 17.

<sup>105</sup> Ossorio, *Diccionario de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales*.

persiga y de los sectores específicos en los que opere, ésta tendrá en todo caso comportamientos típicos y recurrentes, precisamente por ser una organización.<sup>106</sup>

Desde el punto de vista operativo de las organizaciones públicas según la teoría de la organización, se centra en el diseño de estructuras capaces de asegurar, de manera eficiente, la mutua adaptación entre lo medio externo e interno de las organizaciones. La estructura organizativa será un elemento integrador de las actividades que se desarrollen en una organización y una respuesta a diferentes presiones ambientales sobre la misma, es decir, sobre cómo funcionan dentro de ellas y su comunicación con otras organizaciones.

Las organizaciones son entidades sociales que se encuentran agrupadas de la siguiente manera: 1) socio – técnico integrado por objetivos, estructuras, recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales y procesos administrativos; 2) político – cultural, en el que se encuentran elementos de poder, propios de las dinámicas políticas de la organización y culturales como los valores o la ideología de sus miembros y 3) control y mejora, se encuentra relacionado con el control de sus elementos, procesos y actos, necesarios por las constantes transformaciones, tanto internas como del entorno.

Además, se agrupan en círculos concéntricos con puntos de contacto en común y son de gran importancia, no sólo para el logro de los fines y la supervivencia de la organización, sino que deben tenerse en cuenta al desarrollar un proceso de cambio organizacional.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Néstor Gómez e Iriana Sandoval, *Gerencia de la Informática* (Venezuela: Universidad nacional experimental politécnica de las fuerzas armadas bolivarianas, 2013), 4.

<sup>107</sup> Oscar René Romero, "Curso Principios de Administración" (El Salvador: s. f.) 140.

### 3.5.1. **Ámbito socio-técnico**

La estructura administrativa, consiste en el esquema formal que representa las relaciones<sup>108</sup>, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articula a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos<sup>109</sup>. Aunque la estructura de una organización es fácil de entender y se puede ver de poca trascendencia, no es así, ya que debido a ese orden dependen muchos más factores de los que a primera vista se pueden apreciar.

Entre otros aspectos importantes se encuentran las funciones y los procesos administrativos. “Las funciones son una parte de los elementos que estructuran el trabajo administrativo y que comprenden un conjunto de actividades y estas agrupan, a su vez un conjunto de tareas. El responsable de la ejecución de las funciones es una unidad de la organización o un puesto de trabajo. No obstante, en toda organización hay un conjunto de funciones que siempre están presentes ya que son inherentes a la naturaleza de una organización, es decir, las funciones de gestión, que de manera indispensable, se deben ejecutar en cualquier organización, en el orden lógico en el que se desarrolla, el cual es el siguiente: a) Planificar, b) Organizar, c) Integrar, d) Dirigir y e) Controlar”.<sup>110</sup>

Las actividades anteriores, son funciones básicas de las estructuras de organización; luego se identifican los procesos administrativos en las organizaciones que hacen referencia a las secuencias ordenadas de

---

<sup>108</sup> Jiménez Larios, *La seguridad ciudadana*, 29.

<sup>109</sup> Gómez y Sandoval, *Gerencia de la Informática*, 4.

<sup>110</sup> Romero, "Curso Principios de Administración".

actividades que deben realizarse para completar un trabajo, al final del cual se obtiene un producto o un servicio<sup>111</sup>. Los procesos persiguen el objeto de satisfacer las necesidades concretas del cliente interno o externo a la organización. Para el análisis y racionalización de los procedimientos administrativos se detectan problemas importantes o posibilidades claras para mejorarlo. El hecho de que la mayoría de los casos se trate de una realidad física con un soporte documental facilita el análisis del procedimiento y la presentación de las recomendaciones que se puedan hacer sobre él.<sup>112</sup>

### **3.5.2 Ámbito político-cultural**

Esta comprendido de dos aspectos, el primero sobre el poder y conflicto y el segundo la cultura organizativa. Sobre el poder y conflicto se puede describir en primer lugar que las organizaciones son realidades plurales, agregados de personas, concepciones, intereses y objetivos. Una organización abarca muchas racionalidades, y la racionalidad está siempre basada en un interés y cambia de acuerdo con la perspectiva desde la que se mira.

Los conceptos claves en este tema son: el poder (como la participación en el proceso de toma de decisiones donde A tiene el poder sobre B con respecto a los valores C; si A participa en la toma de decisiones que influyen en la línea de conducta de B con respecto a los valores C). La política (conjunto de actividades que se realizan en las organizaciones para adquirir, desarrollar y utilizar el poder y otros recursos para obtener los resultados que uno prefiere en una situación en la que existe incertidumbre sobre las alternativas a elegir.) y fuentes de poder (divididos en dos, el poder que proviene del

---

<sup>111</sup> *Ibíd.*

<sup>112</sup> Gómez y Sandoval, *Gerencia de la Informática*, 4.

puesto “elemento objetivo”, es decir la autoridad, la posición con independencia de la persona que lo ocupa y el poder personal “elemento subjetivo” que por el contrario, reside en la persona independientemente la posición que ocupe en la organización).<sup>113</sup>

Un elemento esencial en el conflicto son sus actores, ya que convergen todos los elementos políticos y es en los procesos interactivos entre los actores donde se pueden percibir la fuerza y potencia de este enfoque organizativo. Por lo tanto se puede entender en que existe una diferencia de intereses que viene determinada por la relación que existe entre los intereses de los actores o, para ser más exactos, por la forma en que la satisfacción de los intereses de un actor se relaciona con la satisfacción de los intereses de otro. Se considera que el conflicto es consustancial a cualquier organización, que es parte normal de la manera de realizar las cosas y que el comportamiento político surge cuando una de las partes o grupos interesados contrarrestan los intentos de influencia de algún otro.<sup>114</sup>

Si la distribución del poder en las organizaciones es algo inevitable, puede decirse que el conflicto es un proceso inherente a todas las organizaciones. En cada administración pública los conflictos son distintos en función de la naturaleza de sus organizaciones y subgrupos, incluso en una misma administración varían los tipos de conflictos en función del tiempo.

Por su parte, como segundo aspecto, la cultura organizativa puede definirse como el producto de un proceso dinámico por el cual los miembros de una organización aprenden las respuestas que deben dar a situaciones problemáticas.

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*

<sup>114</sup> Romero, "Curso Principios de Administración".

La cultura tiene que ver con las suposiciones o creencias que comparten los miembros de una organización y que a menudo son la clave explicativa de comportamientos o situaciones que pueden parecer, en ocasiones previsibles y en otras ocasiones sorprendentes<sup>115</sup>. La esencia del enfoque de cultura organizativa reside en considerar las organizaciones como sociedades relativamente autónomas dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales<sup>116</sup>. De esta manera se explica de cómo parte el compromiso e identificación del personal con determinada estructura organizativa o institución, debido a las conductas que adquiera e ideales que persiga un determinado grupo de personas.

Hellriegel, define el compromiso organizacional como la intensidad de la participación de un empleado y su identificación con la organización; éste se caracteriza por la creencia y aceptación de las metas y los valores de la organización, la disposición a realizar un esfuerzo importante en beneficio de la organización y el deseo de pertenecer a la organización.<sup>117</sup>

### **3.5.3. Vinculación jurídica**

Los principios del ámbito normativo a los que se hace referencia, son los que regula el Derecho administrativo, que encuentran sutiles diferencias respecto a cada país o región y que deben tomarse en consideración; entre estos puede señalarse el Principio de legalidad, que establece que la Administración Pública como complejo organizacional debe sujetarse en todas sus actuaciones a lo dispuesto en las normas que la regula, a

---

<sup>115</sup> *Ibíd.*

<sup>116</sup> *Ibíd.*

<sup>117</sup> María Guadalupe García Ramírez, *Diagnóstico de clima organizacional del Departamento de Educación de la Universidad de Guanajuato* (México: Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso, 2011), 30.

diferencia de las organizaciones privadas que pueden hacer todo aquello que no esté prohibido por la ley.

Otros principios Jurídico – administrativos, y que se desprenden de la legalidad, son el de la competencia que puede definirse como el conjunto de poderes, facultades y atribuciones que le han sido asignadas legalmente para actuar en sus relaciones con otros órganos del Estado y con los particulares; el de jerarquía; la descentralización ( territorial y funcional); y el de coordinación.

Algunos sectores doctrinarios de peso comienzan a abandonar la noción de Administración Pública como mera ejecución normativa, para sustituirlo por la visión sistemática de conjunto de recursos (humanos, financieros, tecnológicos, entre otros) para el logro de determinados fines, en distintos entornos y con marcos normativos determinados. Después de esta revisión, se considera que deben hacerse esfuerzos para superar las visiones típicas, y que todavía son vendidas. Por otra parte, se destaca que los factores jurídicos son tan importantes como los políticos, culturales y organizacionales, por lo que se hace necesario una renovación de algunos postulados y principios del Derecho Administrativo complementado con el análisis sistémico de las organizaciones públicas y de igual forma estos factores permiten la realización de un proceso más justo.

### **3.6. Políticas públicas**

Según la Teoría de la Organización y cada una de las facetas la administración pública, en relación a las técnicas que se utilizan para dirigir sus unidades, el diseño de sus estructuras, los diferentes tipos de personal que la integran, etc.; en esta etapa de la investigación, también es preciso

definir qué son las políticas públicas, efectuar además un análisis sobre el ciclo de decisiones y todos aquellos instrumentos básicos que se utilizan para la creación de estas mismas, los actores que pueden participar en sus creación y los diferentes métodos de estudio.

Las políticas públicas, desde su origen, constituyeron un área de estudio de la ciencia política, de interés investigativo en el contexto del agotamiento contemporáneo de grandes metarrelatos holísticos, como el marxismo y liberalismo clásico. Esto es, la inclinación por el estudio de fenómenos políticos más concretos, cifrados en los entes gubernamentales y sobre sus relaciones en el entorno, en los cuales incorporan temas como debates relativos al Estado, la política misma, la democracia, la participación, la organización, la gestión pública entre otros procesos sociales vinculados a momentos posteriores a la segunda guerra mundial.<sup>118</sup>

### **3.6.1. Definición de política pública comprendida como programas y objetivos**

Según Roth, las políticas públicas son “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios y tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.<sup>119</sup> En esa línea de ideas, para Muller y Surell, las políticas públicas son un “proceso por el cual se elaboran e implementan programas

---

<sup>118</sup> André Noel Roth Deubel, *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*, (Colombia: Aurora, 2002), 11.

<sup>119</sup> Hernández Turcios, "Régimen de Partidos Políticos", 36.

de acción pública; es decir, dispositivos políticos—administrativos coordinados en principio, alrededor de objetivos explícitos”.

A partir de tales definiciones, se concluye que son un conjunto de programas y objetivos colectivos con valores y finalidades explícitas, de acción públicas que buscan solucionar una situación insatisfactoria o problemática, que afecta ya sea a una parte determinada de la población o toda la población, dependiendo de la gravedad que este haya alcanzado

### **3.6.2. Definición de políticas públicas como decisiones**

Para Subirats, la definición comprende: “decisiones formales, caracterizadas por una conducta o actuación consistente y repetida por parte de aquellos que la llevan a cabo y por parte de aquellos que resultan afectados por las mismas”. De igual manera, según Vargas Velásquez son: “un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan resolver las mismas o llevarlas a niveles manejables”.<sup>120</sup> Según las acotaciones anteriores, los elementos más destacados de las políticas públicas recaen en que son decisiones que tiene un régimen político y formal caracterizado de conductas consistentes y repetidas, para la solución de problemáticas.

### **3.6.3. Definición de políticas públicas como actividad gubernamental**

Para Meny y Thoening, es “un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos, siendo estas prácticas de naturaleza material, a saber: formas de intervención, reglamentación,

---

<sup>120</sup> Joan Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, (España: Colección Estudios, 1994), 41.

provisión de prestaciones, represión, etc, o de naturaleza inmaterial o simbólica, tales como: un discurso, una campaña de comunicación<sup>121</sup>. De ahí que, se entiende como autoridad pública los ministerios, organismos, entes territoriales, etc. (desde el punto de vista del análisis de las autoridades).y quienes estarán encargados principalmente del desarrollo y ejecución de las mismas”.

Además, Dubnick señala que “están constituidas por las acciones gubernamentales, aquello que los gobiernos hacen con relación a un problema o controversia. Con base en las consideraciones mencionadas, se logra determinar que los elementos más destacados de las Políticas Públicas como Actividad Gubernamental, es que son respuestas sucesivas, realizadas por una Autoridad Gubernamental ante situaciones de problemáticas sociales”.

#### **3.6.4. Definición operativa de políticas públicas**

Operativamente las Políticas Públicas son “el conjunto de acciones Gubernamentales, que representan una respuesta Estatal, compuesta por programas y objetivos, los cuales se diseñan a partir de un marco de decisiones, haciendo operativa la actividad del Gobierno en temas de interés público”.

#### **3.7. El ciclo de la toma de decisiones en políticas públicas y política criminal**

Sobre esta conceptualización, se logra hacer un estudio detallado y secuencial de cada una de las etapas que se llevan a cabo en el proceso de

---

<sup>121</sup> Thoening Jean Claude y Meny Yves, *Las Políticas Públicas*, (España: Ariel 1992), 90.

toma de decisiones en materia de políticas públicas. Su elaboración original, corrió a cargo de Lawsswell en 1950, aunque fueron autores posteriores, como Brower, Jones o Anderson, los que finalmente construyeron dicho modelo<sup>122</sup>, el cual se encuentra dividido en las siguientes fases:

### **3.7.1. Fases iniciales**

El estudio de estos momentos iniciales es fundamental para el adecuado análisis de la política, ya que en estas fases se analizan todas aquellas variables que influyen a la construcción del problema, la entrada de los mismos en la agenda del decisor; considerándose además que el éxito de dicho análisis depende también de la creación de objetivos, diseño de alternativas y elaboración de los mejores modelos,<sup>123</sup> por lo cual se encuentra divididas de la siguiente manera:

#### **3.7.1.1. Definición del problema y formación de agenda**

En la conceptualización del Problema, se hace alusión a la propia definición de aquello que se quiere tratar; la descripción del asunto y su distinción de otros elementos que pueden distorsionar la percepción del mismo, es aquello a lo cual se le pretende dar respuesta. Una de las características más importantes de esta fase es la capacidad de autoconstrucción, ya que la definición del problema es meramente parte del problema.

Esta fase se encuentra inevitablemente conectada al estudio de los “actores” que intervienen en dicho proceso. Una explicación acerca del papel de los diferentes sujetos que intervienen en una política pública los proporciona el

---

<sup>122</sup> José Becerra Muñoz, *La toma de decisiones en política criminal: Bases para un análisis multidisciplinar*, (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013), 288.

<sup>123</sup> *Ibíd.*

“enfoque de redes”, el cual trata de un esquema que según Subirats y Goma, aporta factores como la estructura básica de la red como son el número y el tipo de actores; la forma en cómo se distribuye el poder y su motivación en el control de qué tipo de recursos, los escenarios en que tienen lugar los encuentros de los autores, características de las relaciones dentro la red, forma de afrontar el problema.<sup>124</sup>

Los actores que pueden tomar parte en la construcción de políticas públicas son: el Gobierno, burocracia y administración pública, Parlamento, Tribunales de Justicia, partidos políticos, Organizaciones defensores de interés colectivos, empresas y cooperaciones empresariales<sup>125</sup>, medios de comunicación de masas, individuos influyentes y la opinión pública. Todos estos sujetos se relacionan mutuamente con una motivación y unos medios materiales y personales específicos, en un proceso que, con el paso del tiempo y el aumento de estudios, ha ido mostrando características y elementos hasta entonces desconocidos.

Después de establecer la definición del problema, el siguiente razonamiento lógico consiste en comprobar si estas problemáticas son de carácter público. En otras palabras, realizar una selección de conflictos, verificando si estos están vinculados a la acción de los poderes públicos y que además hayan alcanzado el suficiente rango como para ser objeto de atención por parte de estos. Esta selección de conflictos, refleja la diferencia entre los conceptos de “Agenda Sistémica” y “Agenda Institucional”; la primera de ellas recoge el catálogo de demandas de los ciudadanos ante los poderes públicos pidiendo la intervención en determinados ámbitos de la convivencia y; por otra parte,

---

<sup>124</sup> Richard Goma, *Políticas Públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis*, (España, 1998) 21.

<sup>125</sup> Becerra Muñoz, *La toma de decisiones en política criminal*, 300.

la segunda está formada por aquellos asuntos a los que los poderes públicos deciden prestar atención.

Existen instrumentos que permiten decidir si determinado problema, debe acceder o no a la Agenda Institucional; Subirats propone en esta fase la realización de un cuestionario<sup>126</sup> mediante el cual los poderes públicos puedan ir desglosando las características del asunto e ir adoptando las primeras decisiones al respecto. Así también, el uso de “indicadores” tiene un papel muy importante, pues mediante estos pueden aportarse pragmatismos y científicidad a esta fase en el proceso. Entre las características de estos indicadores se encuentra la de cuantificación, que permite una rápida observación de incidencia y su utilización para descubrir un problema que proporciona una sensación, de seriedad y fiabilidad. Al valor de estos datos numéricos, se añaden como otros instrumentos los “estudios específicos”, los cuales pueden ser elaborados por la Administración o por los investigadores independientes.<sup>127</sup>

El instrumento que tuvo mayor influencia, fue el modelo denominado “ventanas de Oportunidades” creado por Kingdom<sup>128</sup>, según el cual existen “una serie de corrientes distintas, que fluyen a través del sistema político administrativo contantemente; haciéndose referencia a la corriente del problema, corriente de solución y finalmente corriente de política, las cuales se encuentran relacionadas a procesos como reconocimiento social de un problema, la elaboración de una solución para intervenir en él, y los procesos políticos que acompañan a los dos anteriores para que tenga lugar una decisión pública”.

---

<sup>126</sup> Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, 63.

<sup>127</sup> Becerra Muñoz, *La toma de decisiones en política criminal*, 305.

<sup>128</sup> John Kingdom, *alternatives and policies*, 2° ed. (New York, 1995), 165-167.

### 3.7.1.2. Alternativas de actuación y toma de decisiones

Llegado este punto, los actores han intentado acaparar la definición del problema y controlar el acceso del mismo a la agenda política. En el caso de que efectivamente el tema se encuentre en una posición que requiera tomar cartas en el asunto, el decisor deberá plantearse cuáles son las vías de acción disponibles; ello significa que deberá identificar las distintas alternativas de actuación. Estas vías de acción se podrán identificar y enumerar luego de realizar una serie de estudios relacionados con el tema o problema que en ese momento sea de gran importancia darle solución.

Una de las técnicas usadas para elaborar ese panel de alternativas posibles es el “análisis de prospectiva”, cuyo objetivo es dar información acerca de todas aquellas consecuencias posibles sobre la respuesta que actualmente se está formulando al problema, además sobre aquellas consecuencias que tendría la aplicación de implementar nuevas políticas y sobre aquel apoyo que estas nuevas políticas puedan recibir por parte de los afectados por cualquier fase del proceso.<sup>129</sup>

Mondragón, expone un análisis de prospectiva, más la diversa combinación de metodologías, como la utilización de la técnica concreta del método “Delphi”, el cual realiza una serie de cuestionarios a expertos en la materia de los cuales se puede obtener información útil, para la configuración de una estrategia de actuación, de esta manera se logra seleccionar mediante métodos estadísticos, información que recibe mayor apoyo por un determinado grupo o panel de expertos.<sup>130</sup> Entre otros métodos, se

---

<sup>129</sup> Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, 71.

<sup>130</sup> Miren Jaione Mondragón Ruiz de Lezana, *Proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos*, (España, 2005), 141.

encuentra el llamado “Comunidad de Expertos”, creado por Ballart y Ramió, el cual considera de gran importancia la obtención de informes, opiniones o experiencias de personas de la propia administración, para la elaboración de las mencionadas alternativas.<sup>131</sup>

Kingdom, establece el método de “empresarios políticos”, haciendo referencia a determinados agentes de la política, que defienden una idea concreta que favorece sus intereses, ya sean por motivación personal, electoral o grupal. Para este autor, se deben seleccionar solamente las alternativas viables, que tienen como características la factibilidad, compatibilidad con los valores de especialistas y tener un coste razonable, enfocándose siempre en lograr cumplir con todos aquellos intereses y beneficios de los mismos.<sup>132</sup>

Estas connotaciones hacen de una simple idea, una auténtica aportación a la configuración de la Política Pública, debido que al momento de recopilar la información y ser presentada a los órganos decisoriales, estos se enfrentan a un exceso de información, por lo cual es fundamental disponer de órganos en la Administración dedicados a la recopilación y tratamiento adecuado de la información antes de ser presentada a los órganos decisores, decidir con cuál información se contará, como por ejemplo determinar si se abrirá proceso de consulta ciudadana o si ésta, será restringida, etc.<sup>133</sup>

Como consecuencia de todo ello, habrá un momento específico en el que se tomará una decisión; en esta fase es importante saber cómo se va tomar la decisión que puede ser por mayoría simple de determinado órgano colectivo,

---

<sup>131</sup> Carles Ramió y Xavier Ballart, *Ciencia de la Administración*, (Michigan, 2000), 511.

<sup>132</sup> Becerra Muñoz, *La toma de decisiones en política criminal*, 311.

<sup>133</sup> *Ibíd.*

por acuerdo informal, por mayoría absoluta, si decidirá un miembro cuya decisión hay que respetarse; además es importante saber cuáles son las características la persona o personas que toman la decisión.

### **3.7.2. Fases finales**

#### **3.7.2.1 Puesta en práctica o implementación**

La implementación de una política, es la administración de la misma, y comprende todos aquellos pasos que se dan para llevar a efecto lo decidido en fases anteriores; además se puede decir que es el nexo entre la ejecución y la evaluación, siendo los protagonistas de esta misma, los Órganos, de la Administración encargados de gestionar la ejecución de las medidas que determinada política comprende.

Esta etapa, además se caracteriza porque en ella se llevan a cabo actos fundamentales para la configuración de dicha política, se plasman en la realidad social la conclusión de las fases previas, se deciden nuevos extremos, estructurar planes y procesos de implementación para conseguir mejores resultados.<sup>134</sup>

Existen dos modelos básicos que se manejan en esta fase, en primer lugar, se habla del llamado “modelo Top-Down”, administrativo o Racional Weberiano, el cual se basa en la jerarquía existente dentro de los aparatos administrativos, colocando a los decisores elegidos por votación popular en la cúspide de la pirámide y en los niveles inferiores a los funcionarios encargados de ejecutar las decisiones tomadas en los niveles superiores. En

---

<sup>134</sup> *Ibíd.*

otras palabras, los actores políticos son aquellos que toman la decisión y los actores administrativos ejecutan o ponen en marcha las decisiones tomadas.

En el modelo descrito existe una fuerte separación entre nivel político de toma de decisiones (ejecutivo y legislativo) y nivel administrativo encargado de las agencias burocráticas de implementación. De esta forma, el proceso de implantación se estudia desde una perspectiva deductiva, centrada en mejorar los cauces, a través de los cuales debe discurrir la puesta en práctica de la política de que se trate.<sup>135</sup> Se considera que este modelo es el más apropiado para políticas más estructuradas y con el contenido dominado a una orientación específica, resulta un método de análisis más barato y sencillo; sin embargo, mediante este método, hay que respetar la jerarquía que existe entre cada miembro que conforma la Institución.

Al segundo modelo se le denomina “Bottom-up”, el cual mediante una perspectiva inductiva, sugiere que el estudio de la implementación es más provechoso si se empieza por observar lo que sucede en los niveles locales o bajos, de la cadena o sistema de implementación. Este modelo, construye la solución de problemas, mediante la interacción de la población directamente afectada, como con los actores de los diferentes escalafones administrativos de abajo a arriba, intentado averiguar cuál es la respuesta que cada nivel jerárquico puede o ha podido dar al asunto desde su parcial punto de vista y qué recursos necesita para llevarla a cabo, o sea busca integrar diferentes visiones, desde el nivel macro, encargados de la toma de decisiones y desde un nivel micro que corresponden a aquellos que deben poner en práctica las políticas. La implementación se desarrolla a través de una red de actores y no a través de una estructura rígida y jerárquica<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> Claude y Yves, *Las Políticas Públicas*, 317.

<sup>136</sup> *Ibíd.*

Cada uno de estos enfoques puede ser útil para el análisis de casos alternativos de implementación de políticas públicas. Así, por ejemplo, el enfoque top-down puede explicar exitosamente los casos en que se analiza un único programa gubernamental desarrollado por una organización gubernamental, y El enfoque bottom-up puede ser más útil para analizar los factores locales que inciden en la implementación de la política así como políticas mucho más complejas que involucran diversos temas y actores.

### **3.7.2.2. Evaluación**

Esta fase centra sus esfuerzos en una labor “retrospectiva”, a través de la cual pretende desvelar la marcha de una política existente con la intención de aportar información útil para las decisiones que aún hayan de tomarse en la misma política o una similar en futuro. Estos conocimientos son de interés tanto para la sociedad como para los propios gestores, que reciben una retroalimentación sobre los errores y aciertos cometidos en el pasado. El propósito de esta fase es ofrecer información útil que facilite el proceso de toma de decisiones y mejorar la acción de los poderes públicos a través de los programas y políticas públicas.

Entre los tipos de evaluación se encuentran: i) evaluación de objetivos, que toma como referencia la definición precisa de los mismos para su comparación posterior con los resultados; ii) evaluación orientada a la toma de decisiones, cuyo propósito es facilitar la adopción de decisiones; iii) evaluación de responsabilidad, se focaliza en el personal interviniente en la política o programa, las obligaciones y responsabilidades que derivan de su posición en la misma; vi) evaluación de efectividad, que analiza las causas de los efectos producidos; v) evaluación de la eficiencia, en la cual adquiere importancia la asignación óptima de los recursos. La metodología utilizada en

la fase de evaluación es un sistema político, cuya nota principal es su flexibilidad para centrarse en los métodos de investigación más convenientes en función del tipo de evaluación que se elija, sus fines, etc. Y su combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas.

### **3.8. El ciclo de toma de decisiones legislativas desde una perspectiva jurídica**

El proceso Legislativo se divide en tres partes, primeramente, está la fase pre-legislativa, seguidamente de ella se encuentra la fase Legislativa y por último la fase Post-legislativa, en cada una de estas existen diversos sujetos intervinientes, metodologías utilizadas, entre otros. En esta investigación, debido al objeto de la misma, se hará énfasis únicamente en la fase uno y dos del proceso, pues mediante estas, se podrá observar el procedimiento relacionado a la toma de decisiones desde que este inicia en el órgano ejecutivo realizando un proyecto de ley hasta que este es llevado a la asamblea legislativa iniciando el procedimiento respectivo.

#### **3.8.1. Fase pre-legislativa o ejecutiva**

En esta fase, se agrupa todo aquello que acaece antes que se produzca una iniciativa legislativa, a través de un proyecto de Ley y que éste entre al Parlamento Legislativo. Desde un inicio, un agente social tiene que demostrar que existe una disfunción social, es decir la ausencia de una respuesta a un determinado problema y que a su vez necesita de atención social, motivo por el cual pasa a formar parte de la agenda temática de Gobierno. A partir de este momento se realizan programas de acción, por parte de los grupos de presión que se consideran expertos en el tema, quienes ofrecen propuestas de solución para tal problemática; una vez estos

programas alcanzan cierta madurez, para que puedan avanzar a la siguiente fase, es necesario crear un proyecto de ley.<sup>137</sup>

Existen dos modelos en función del tipo de órgano que gestiona en estas tempranas etapas, al primero se le conoce como sistema de redacción difusa, que se caracteriza porque las propuestas normativas son consecuencia de una serie de acciones llevadas a cabo por diversos órganos, ocupando cada uno de ellos un papel más o menos protagonista en relación de las circunstancias, lo que provocará que la labor de redacción quede diluida en el entramado de unidades que forman la Administración<sup>138</sup>.

El segundo modelo es el llamado sistema de redacción concentrada, el cual establece un órgano en específico para la elaboración de procesos legislativos, asumiendo una serie de competencias que se centralizan y profesionalizan para todos los proyectos normativos, incluyendo labores de asesoramiento técnico, redacción, coordinación e incorporación de las opiniones de cuantos actores sean necesarios.

El interés principal de esta fase, se encuentra centrado en los últimos momentos de la fase pre-legislativa, debido que en estas etapas se pone en marcha la organización administrativa encargada de elaborar formalmente el documento de iniciativa de ley para introducirse en el Parlamento Legislativo. Desde la perspectiva de la redacción material del proyecto de ley en materia de seguridad, el protagonismo lo acapara el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, siendo de gran importancia analizar las unidades que lo componen y el orden jerárquico en que se encuentran distribuidas.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Becerra Muñoz, *La toma de decisiones en política criminal*, 342.

<sup>138</sup> *Ibíd.*

<sup>139</sup> *Ibíd.*

### 3.8.2. Fase legislativa

Esta fase comprende una serie de actos jurídicos, análisis, debate y decisión del Pleno de la Asamblea Legislativa; para que ésta pueda sesionar debe contar con la mayoría de diputados. Entre los trámites de esta fase se encuentra como primer punto, la lectura del proyecto de ley, que sirve como un acto ilustrativo, el cual es realizado por el presidente de la Asamblea, durante esta lectura, algunos de los incidentes que pueden solicitarse por parte de los diputados, es la lectura completa del proyecto de ley o el incidente de dispensa de trámite.<sup>140</sup>

Seguidamente el presidente de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, tiene la facultad de designar a una comisión, que estará encargada de estudiar el proyecto y formular el dictamen para la ilustración del Pleno Legislativo. Durante esta etapa pueden darse los incidentes de inconformidad con la comisión designada, el traslado de expediente de un proyecto de ley de una comisión a otra, o la comulación de correspondencia. Existen tres clases de comisiones, las permanentes que son todas aquellas que se encargan de dictaminar sobre proyectos de ley y la correspondencia que requiere de acuerdos y decretos legislativos; también están las comisiones transitorias que son creadas por la Junta Directiva para todo el periodo legislativo y por último las comisiones Ad-hoc que son creadas de igual forma por la Junta Directiva para un trabajo concreto, a diferencia de las especiales que son creadas por la Asamblea Legislativa para investigar un problema de transcendía nacional.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López, *Las comisiones Legislativas en América Latina; una clasificación moral y empírica*, (España: 2002), 116.

<sup>141</sup> *Ibíd.*

Estas comisiones elaboran un dictamen, corresponde a la opinión emitida por la comisión sobre el proyecto de ley, como consecuencia del estudio sistemático, y así ilustrar al pleno, para determinar si será favorable o desfavorable; en dicho dictamen debe constar el nombre de la comisión, el número de expediente, número correlativo del dictamen, relación del asunto de que se trata, relación del trabajo realizado, los argumentos y las razones por las que se dictamina y debe de ir firmado por la mayoría de la comisión permanente. La junta directiva deberá verificar que cumpla con los requisitos mencionados anteriormente.

Llegado al pleno Legislativo, uno de los secretarios realiza el acto jurídico de la lectura completa del proyecto de ley, junto con el dictamen realizado por la comisión permanente, entregándole a cada diputado una copia de estos, con el objetivo de que cada diputado conozca el contenido de proyecto de ley sobre el cual votará y puedan tener los suficientes elementos de juicio para el debate y tomar la decisión más adecuada.<sup>142</sup>

Realizada la lectura del proyecto de Ley y del Dictamen respectivo, comienza la etapa de discusión, que es el acto por medio del cual el Órgano Legislativo, deliberará a fin de determinar si debe o no ser aprobado. El debate se realiza entre los legisladores, reunidos en una sesión con el quórum establecido, en donde exponen mediante experiencias, intereses personales, gremiales y políticos para la aprobación. En esta etapa los incidentes que se dan, algunas veces, son el de observación, de autorizar la intervención ciudadana y el incidente de ilustración por el relator de la comisión o miembros que la conforman. Al finalizar la discusión llega en momento de la votación, que consiste en el acto jurídico, en donde cada uno

---

<sup>142</sup> Becerra Muñoz, *La toma de decisiones en política criminal*, 448.

de los diputados se pronuncia individualmente por la aceptación o rechazo del proyecto. En esta etapa pueda darse la reconsideración de la votación, el voto razonado o la repetición de la votación.<sup>143</sup>

Aprobado el proyecto de ley, finalmente se llega a la etapa del Decreto Legislativo, que es el acto por medio del cual la Asamblea Legislativa, documenta el proceso de formación de ley, del cual debe de haber tres ejemplares. Las secretarías son las encargadas de la prontitud de este, en la redacción del documento deberá colaborar el Técnico de la comisión permanente que dictaminó sobre el proyecto. Al finalizar este proceso, dicho decreto es enviado al Órgano Ejecutivo, para que el presidente de la República, pueda sancionarlo o vetarlo, si decide sancionarlo, el decreto legislativo ha llenado todas las formalidades exigidas por la Constitución de la República y se procede a su Promulgación, haciendo la publicación del mismo, para su vigencia y obligatoriedad.

### **3.9. Política criminal**

La política criminal tiene que fundamentarse en un fin, es decir hacia dónde nos dirigimos como sociedad, y cuál es el ideal que dicha sociedad pretende alcanzar y cuál es el modelo de Estado en el que se mueve, es decir cómo se encuentra una sociedad con los planes que el Estado ha implementado, para cumplir con la seguridad, el fin general que persigue toda política criminal tendrá que ser el modelo que tendrá que tener todo estado. Además, va encaminado a entender la criminalidad, el sistema penal aplicado y los demás medios del control social, estos a su vez estarán vinculados a la manera cómo se integra el hombre a la sociedad y la desviación que este

---

<sup>143</sup> *Ibíd.*

tiene en la misma, y el fin que tenían las política de criminalidad era la represión del delito, pero con el positivismo se sustentó como fin concreto de la políticas de criminalidad la prevención de la delincuencia.<sup>144</sup>

### **3.9.1. Distintas definiciones de política criminal**

Existen distintas definiciones de Política Criminal, algunas con tendencias sociológicas, otras con tendencias jurídicas. La variedad es tal que no existe uniformidad sobre los elementos que componen la misma, a continuación, se presentan algunas definiciones, el análisis sobre las mismas y finalmente la postura del grupo de investigación.

José Cid Moline dice que una vez constituida la criminología ésta se presentará como un saber capaz de reducir la delincuencia mediante la prevención, corrección y eliminación de la delincuencia.<sup>145</sup> Para Emilio Langle la política criminal la define como la doctrina de la posibilidad política la realidad alcanzable con relación al fin de la prevención y la represión de la delincuencia.<sup>146</sup> Esta definición da entender que es un conjunto sistemático de principios bajo los cuales el Estado y la sociedad deben organizarse en la lucha contra el crimen.

Emilio Langle cita a Mazini quien define la política como “la doctrina de la posibilidad política, la realidad alcanzable, con relación al fin de la prevención y represión de la delincuencia”; en el mismo sentido Francisco Von Liszt, entiende por política criminal: “conjunto sistemático que garantiza por la investigación científica de la causa del delito y la eficacia de la pena ,según los cuales dirige el Estado la lucha contra el crimen por medio de la pena

---

<sup>144</sup> Laura Zúñiga Rodríguez, *Política criminal* (COLEX, 2001), 40.

<sup>145</sup> José Cid Moline, *Teorías Criminológicas*, (Barcelona: Bosch, S.A., 2001), 80.

<sup>146</sup> Emilio Langle, *La teoría de la política criminal* (Madrid: Reus, 1927), 125.

que es el fin de erradicar el delito; la política criminal en sentido estricto se entiende como el conjunto sistemático de aquellos fundamentales principios según los cuales el estado tiene que sostener la lucha contra los delitos por medio de la pena y de sus instituciones afines( casa de educación y corrección, casa de trabajo, etc.). Con las definiciones se debe entender que se busca de forma científica establecer un plan que abarque al estado y a la sociedad, para prevenir y erradicar el cometimiento de delitos, este plan según explica Mazini debe de contener una realidad alcanzable, es decir debe orientarse a un fin que pueda materializarse.

La política criminal consiste para algunos juristas en aplicar principios dados por el legislador en las normas, se relaciona con la criminología porque para ellos, la política no sólo es aplicar dichos principios sino que también comprende una parte descriptiva, que es el estudio científico de los mecanismo de represión y de prevención y una parte que permita evaluar su eficacia respecto de la normas impuestas por la ley.

Para la mayoría de los penalistas según Deniz Szabola la política criminal se limita a la dogmática penal. La exposición de los principios de incriminación legal constituye el núcleo de la diligencia<sup>147</sup>. Los penalistas interesados en la política en materia criminal como M. Ancel, amplían el campo de la investigación incluyendo en el procedimiento criminal que es el sistema de acción.

#### **3.9.1.1. Definición operativa de la política de criminalidad**

Para hacer una aproximación a una definición de política de criminalidad se han citados una serie de definiciones, pero no se trata de hacer una relación

---

<sup>147</sup> Denis Szabo, *Criminología y Política en Materia Criminal*, 2° ed. (México: Siglo Veintiuno, s. f.), 100.

de definiciones de distintos autores que tratan el tema, sino más bien dar a conocer una postura de todas las definiciones dadas, la política criminal es un sector delimitado de la política jurídica, en el ámbito de la justicia criminal, ya que hace referencia a la aplicación y función de la justicia penal; como puede verse existen grandes diferencias de contenidos entre una y otra definición ya que para unos lo principal que busca la política criminal es que el Estado pueda erradicar la criminalidad a través de la prevención y represión de la criminalidad; busca que el delincuente sea castigado, y se pueda readaptarse nuevamente a la sociedad; para otros la política criminal se basa en principios de incriminación que sirven como base para aplicar el método adecuado de los procesos criminales.

En síntesis se puede establecer que la denominada política criminal es aquella acción mediante la cual el estado se organiza sistemáticamente en un régimen legalmente establecido que tiene normas de incriminación y de sanción que buscan erradicar la delincuencia a través de la prevención y represión del delito siguiendo directrices establecidas en las políticas implementadas por cada estado, tomando en cuenta los derechos humanos de la víctima y delincuente.

**CAPITULO IV**  
**MARCO JURÍDICO Y ANÁLISIS COMPARADO EN CENTRO AMÉRICA**  
**SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA**

En este capítulo se desarrollan las normas jurídicas que hacen referencia a la aplicación de la seguridad pública, que han sido positivadas para que el Estado cumpla con los compromisos adquiridos en dichos cuerpos normativos; también se retoman tratados internacionales que establecen normas relacionados a la seguridad pública para todos aquellos estados que hayan ratificado dichos Tratados. También se hará un estudio sobre derecho comparado entre los países de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

La finalidad es hacer un análisis al derecho objetivo de sobre la seguridad pública y la base legal nacional, internacional y reglamentos; también sobre el derecho comparado que regula el mecanismo jurídico de protección del tema en estudio.

Los Gobiernos en estudio, para mejorar la calidad, el diseño, la formalización, la puesta en marcha de lineamientos y enfoques de políticas públicas, ha tomado como punto de partida la concepción que toda persona tiene sobre los derechos, en este sentido uno de los enfoques más importantes adoptados por el Gobierno para la creación de políticas, está relacionado a los Derechos Humanos, mediante los cuales se garantiza el respeto y goce de estos mismos, reconociendo que las personas son titulares de derechos y que el Estado tiene obligaciones para con ellas. Por medio de sus instituciones, hacen uso de las acciones positivas como

instrumentos de justicia social y como mecanismos de corrección; buscando además, la manera de garantizar el derecho a la paz y seguridad ciudadana de la población salvadoreña; y para su cumplimiento cada institución del Estado tiene funciones específicas, las cuales son establecidas mediante diferentes Leyes, Reglamentos o Tratados y entre las bases normativas para la formulación de políticas se encuentran:

#### **4.1. Regulación internacional**

##### **4.1.1. Convención Americana sobre derechos humanos**

También llamado “Pacto de San José Costa Rica”, compuesto por ochenta y dos artículos, el cual ha sido suscrito y ratificado por El Salvador. En su artículo 1 establece 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.

Por medio esta Convención se reconoce que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos.<sup>148</sup> Siendo de esta manera que todos los países Centro

---

<sup>148</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José: Organización de los Estados Americanos, 1969).

Americanos, mediante este convenio están comprometidos a respetar todos aquellos derechos humanos sin distinción alguna.

#### **4.1.2. Pacto internacional de derechos civiles y políticos**

Esta normativa que también ha sido reconocida conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución, en su artículo 2 determina 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”.<sup>149</sup>

Este Pacto Internacional, es un tratado multilateral general que reconoce Derechos civiles y políticos y establece mecanismos para su protección y garantía.

#### **4.1.3. Tratado marco de seguridad en Centroamérica**

En dicho cuerpo normativo se dan estándares para el desarrollo de las políticas de seguridad en la región, principalmente deben estar acorde al Estado de derecho, a la democracia y al respeto de los derechos humanos; además establece que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene como objetivo la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho.

---

<sup>149</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

“En la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados, y a fortalecer las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad pública, así también erradicar de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad”.<sup>150</sup>

## **4.2. Regulación nacional**

### **4.2.1. Constitución de la República de El Salvador**

En su Artículo 1, reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.<sup>151</sup> Este artículo hace referencia a los fines estatales, los cuales tienen como objetivo principal la realización de los fines éticos de la persona humana; por tanto, los órganos estatales no deben perder de vista que su actividad siempre debe orientarse a la realización de la persona humana, tanto en su dimensión individual como social, sin anteponer a este objetivo supremo.

Asimismo, el Artículo 2 inciso primero, establece que “toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos.” El artículo hace referencia a todos aquellos derechos individuales que tienen las personas, haciendo mención entre ellos

---

<sup>150</sup> Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (Honduras, 1995).

<sup>151</sup> Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Constituyente, 1983).

al derecho de seguridad, estando obligado el Estado a garantizarlo, a la corrección funcional, que implica la garantía del cumplimiento del derecho por todos sus destinatarios y regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación; además a una corrección estructural, en cuanto garantía de disposición y formulación regular de las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico.

Además, el art. 168 inciso tercero, establece como atribución 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.

El artículo en mención se encuentra relacionado con el artículo 159, el cual establece que “para la gestión de los negocios públicos habrá las Secretarías de Estado que fueren necesarias, entre las cuales se distribuirán los diferentes Ramos de la Administración. Cada Secretaría estará a cargo de un ministro, quien actuará con la colaboración de uno o más viceministros. Los viceministros sustituirán a los ministros en los casos determinados por la ley” Es decir que son las secretarías de Estado, los ministerios de cada ramo, las instituciones del ejecutivo encargadas de gestionar los asuntos públicos. Se establece la existencia específica de un ministerio para gestionar la seguridad pública. Tal atribución le corresponde, en particular, al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP).

La PNC tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, y todo ello con

apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos. Esta es una institución que no debe estar ligada a la fuerza armada pues la función de esta es salvaguardar del territorio salvadoreño ante cualquier ataque de otro país, mientras que la PNC, se encarga de proteger a los habitantes del país, contra todo tipo de violencia que ponga en peligro la integridad física de los ciudadanos o extranjeros que se encuentren en el país; dicha institución, por decreto constitucional debe estar ajena a toda actividad partidista.

#### **4.2.2. Legislación secundaria**

##### **4.2.2.1. Ley orgánica de la inspectoría general de seguridad pública**

La creación de La Inspectoría General de Seguridad Pública, fue con el objetivo de darle cumplimiento al artículo 159 de la Constitución, el Rol principal de esta Institución es el de ser una entidad de auditoría externa y supervisión del trabajo policial, la cual es independiente de la PNC y ejerce sus funciones bajo la autoridad del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública que se encuentra encargado de la conducción y organización de la Seguridad Pública en las tareas de mando sobre la PNC y la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).

##### **4.2.2.2. Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión**

Denominadas también como medidas extraordinarias, tienen por finalidad asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares, debiendo para el

efecto realizar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, adoptar las medidas del personal y tecnológicas que fueren necesarias, para asegurar la eficacia del régimen penitenciario<sup>152</sup>.

#### **4.2.2.3. Ley orgánica de la Policía Nacional Civil**

Esta ley fue creada para el cumplimiento del artículo 159 de la constitución de la República, a partir de la cual se puede establecer que la PNC es una institución policial moderna y profesional, transparente, democrática y respetuosa de los Derechos Humanos, que goza de credibilidad y prestigio nacional e internacional; encargada de garantizar el libre ejercicio de derechos y libertades de las personas, la seguridad, tranquilidad y el orden, previniendo y reprimiendo el delito tanto en el ámbito urbano como rural. Las funciones de dicha institución se encuentran desligadas de las de la Fuerza Armada, pues la función de esta última es la de salvaguarda del territorio salvadoreño.<sup>153</sup>

Se encuentra previsto el objeto, naturaleza y domicilio de la PNC; así también se establece cómo está organizada la misma en el Director General es el encargado de administrar el funcionamiento de la Policía Nacional Civil, en todo el territorio nacional, a través de la prevención, investigación y represión del delito, con apego a la Ley; de igual forma regula los estatutos de esta; la carrera policial, y otras generalidades. En conclusión esta ley determina las generalidades, las funciones, sanciones, estructura orgánica y diferentes tareas de cada una de las unidades que la conforman.

---

<sup>152</sup> Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2016).

<sup>153</sup> Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2001).

#### **4.2.2.4. Reglamento interno del personal de la secretaría de estado del ministerio de justicia y seguridad pública**

Dicho Reglamento se creó para establecer las pautas de comportamiento para el personal de la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, con la finalidad de propiciar la comprensión<sup>154</sup> y plena transparencia de los derechos y deberes de la administración y los empleados en el marco de la relación laboral.

#### **4.2.2.5. Ley de contribución especial para la seguridad ciudadana y convivencia**

Tiene por objeto el establecimiento de una contribución especial para la seguridad ciudadana y convivencia, la cual recaerá sobre la adquisición y/o utilización de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, independientemente de los medios tecnológicos, terminales, aparatos o dispositivos que se empleen para su consumo, de acuerdo a los alcances establecidos en esta Ley; y, sobre la transferencia de cualquier tipo de dispositivo tecnológico, terminales, aparatos y accesorios de los mismos que permitan la utilización de servicios de telecomunicación.<sup>155</sup>

### **4.3. Análisis comparado en Centro América**

#### **4.3.1. Guatemala**

En materia de seguridad Guatemala, tiene una regulación legal, que se fundamenta en la Constitución Política de la República de Guatemala en lo

---

<sup>154</sup> Reglamento Interno del Personal de la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (El Salvador: Órgano Ejecutivo).

<sup>155</sup> Ley de Contribución Especial para la Seguridad y Convivencia (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2015).

cual establece que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia y que su fin supremo es la realización del bien común y se definen como deberes del mismo garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.<sup>156</sup> Su política de seguridad es denominada, Política Nacional Prevención de la violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica.

Se puede decir que Guatemala en su Constitución tiene como principal deber garantizar que toda persona al igual que la familia, tengan un bien común, así mismo tiene que proteger y garantizar en toda la república el derecho a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y además a que todas las personas tengan un sano esparcimiento.

Guatemala cuenta con varias instituciones, que permiten dar un apoyo al combate de la inseguridad entre estas tiene: Ministerio de gobernación, Policía Nacional Civil (PNC), Ejército, Sistema Penitenciario, Ministerio Público, Instituto a la Defensa Público Penal, Sociedad Civil.

#### **4.3.2. Nicaragua**

Nicaragua cuenta con un cuerpo normativo, que forma parte de la seguridad ciudadana entre las cuales se tiene como base suprema, la Constitución Política y como normativa secundaria leyes, códigos, reglamentos y tratados, acuerdos y convenciones suscritas por dicho país.<sup>157</sup> Entre algunas leyes secundarias que tiene dicho país se encuentran: Ley de Organización,

---

<sup>156</sup> Constitución de la República de Guatemala (Guatemala: Asamblea Nacional Constituyente, 1985).

<sup>157</sup> Constitución de la República de Nicaragua (Nicaragua: Asamblea Nacional, 1987).

Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, esta se encarga de organizar al estado, la competencia que tiene cada uno de los ministerios que forman el órgano ejecutivo; Ley Orgánica del Poder Judicial, esta se encarga de regular el respecto a las garantías constitucionales, los principios de las demás leyes y la aplicación de la administración de justicia y la actividad y funcionamiento del poder judicial; Ley Orgánica del Ministerio Público, esta regula la función independiente que tiene a su cargo, en la función acusadora por medio de la Fiscalía General de la Republica.

Asimismo, Nicaragua por decreto aprobó en dos mil quince la Ley de Seguridad Soberana de la República de Nicaragua, que se encarga de brindar los mecanismos de coordinación y colaboración de las entidades públicas que se encargan de la seguridad en dicho país, además de establecer los lineamientos que se deben tomar en cuenta para la aplicación de la misma.<sup>158</sup>

El objeto de dicha ley, es preservar, promover y mantener la seguridad soberana que busca la unidad del país en fe, familia y comunidad, por medio de previsiones y acciones que involucren a trabajadores y trabajadoras, el empresariado, los productores, las productoras y a la sociedad en su conjunto, mediante políticas de alianzas en beneficio del país, así como definir funciones, ámbitos de competencias, coordinación, estructura, fines, principios, instancias de coordinación y control, en materia de defensa y seguridad soberana de conformidad con los principios constitucionales e intereses supremos de la nación, frente a cualquier riesgo, amenaza o conflictos que atenten contra la seguridad soberana. Entre las instituciones que integran el Sistema de Seguridad Soberana están: El Ejército de

---

<sup>158</sup> Ley de Seguridad Soberana de la República de Nicaragua (Nicaragua: Asamblea Nacional, 2015), art. 1.

Nicaragua; La Policía Nacional; El Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres; El Ministerio Público; La Procuraduría General de la República.

### **4.3.3. Honduras**

Para comparar cómo se regula la seguridad en dicho país, en el Art. 61<sup>159</sup> de la Constitución garantiza a los hondureños y extranjeros residentes en el país, el derecho a la inviolabilidad de la vida, a la seguridad individual, a la libertad, a la igualdad ante la ley y a la propiedad. Como se puede observar, la legislación hondureña hace referencia a la seguridad individual no así a la seguridad colectiva, es decir, que existe una diferencia entre la Constitución de El Salvador y la de la República de Honduras, ya que a dicho país le interesa brindar la seguridad de cada persona, mientras que en El Salvador dicha seguridad se brinda colectivamente, es decir, a toda la población, tanto nacionales como extranjeros, siendo hasta cierto punto una mejor forma de garantizar la integridad de la población.

Se puede identificar cuáles son los mecanismos útiles en la lucha contra la violencia, delincuencia y criminalidad que Honduras utiliza para erradicar la inseguridad; así, el sistema de seguridad hondureño está compuesto por el Presidente de la República, la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, Consejo Nacional de Seguridad Interior, la Policía Municipal, el Ministerio Público y el Poder Judicial<sup>160</sup>; cada una de estas instituciones tiene su respectiva función en el esfera de la

---

<sup>159</sup> Constitución de la República de Honduras (Honduras: Asamblea Nacional Constituyente, 1982), art. 61.

<sup>160</sup> Edmundo Orellana Mercado, *Honduras: Régimen Jurídico para la Seguridad Pública* (Honduras: 2008), 5.

seguridad y que tiene su base en la constitución hondureña y leyes secundarias.

El sistema de seguridad en Honduras tiene como propósito la protección del orden público, éste contiene dos aspectos: uno es el preventivo y el otro, el represivo; estos ayudan a mantener el orden en el territorio nacional, el primero tiene las funciones de prevenir la criminalidad y el segundo reprimirla. Otro punto importante para mantener la seguridad del pueblo Hondureño, es combatir la impunidad, para ello se realiza la respectiva investigación de los delitos, se llevan ante la justicia para la realización del respectivo juicio y sentenciar a los responsables y, por último, dar una rehabilitación a los que han cometido delito y están cumpliendo su pena para darles la oportunidad de reinsertarse a la sociedad.

Entre el cuerpo normativo que utiliza Honduras están: la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Policía Nacional, Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, Ley del Ministerio Público y La Ley de Policía y Convivencia Social, y la Política Integral de Seguridad Pública y Ciudadana.

#### **4.3.4. Costa Rica**

Ha establecido como principal esfuerzo la paz social, la convivencia ciudadana, la seguridad pública y la prevención del delito, lo ha hecho bajo la coordinación del Ministerio de Justicia y Paz y del Ministerio de Seguridad Pública. Su principal esfuerzo y desarrollo es la prevención de la violencia y el delito, para combatir e impactar en los fenómenos de violencia, homicidios, pandillaje, sicariato y tráfico de drogas.

La institucionalidad a diferencia de lo que ocurre en otros países centroamericanos, el sistema estatal de seguridad en Costa Rica, es

complejo y disperso. Las dos instituciones rectoras en temas de seguridad son el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), del que dependen la policía y las tareas de control, y el Ministerio de Gracia y Justicia, que tiene a su cargo la política de prevención y rehabilitación.<sup>161</sup>

Costa Rica es uno de los países de Centro América que presenta niveles de delincuencia y violencia muy bajos a diferencia de los otros países centroamericanos, especialmente los del llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras); no obstante, y a pesar de que muchos indicadores son parecidos a los países desarrollados, la población aún percibe elevados índices de inseguridad.

El marco legal, constituye una tarea altamente difícil, de resolver debido al nivel creciente de criminalidad que enfrenta el país en los últimos años, y analizando las nuevas modalidades de criminalidad, cada vez más sofisticada y organizada; se debe abordar desde una perspectiva integral, es decir, considerando aquel conjunto de factores que desde diversas instancias de intervención se deben fortalecer para procurar una dinámica clara y contundente que revierta las manifestaciones de criminalidad que tanto afecta a la ciudadanía.<sup>162</sup> Su política de seguridad ha sido denominada Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social.

#### **4.3.5. Panamá**

El Estado de Panamá busca principalmente justicia en aquellos ciudadanos que ejercen violencia en la población ya que las instituciones encargadas de

---

<sup>161</sup> Armando Carballido Gómez, *Seguridad Pública y Privada en Costa Rica, Panamá y Nicaragua* (Organización de los Estados Americanos, 2010), 2.

<sup>162</sup> Max Loría Ramírez, *La seguridad ciudadana como política de Estado* (Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert, 2009) 5.

proteger a la población, trabajen conjuntamente, a fin que se pueda contrarrestar el problema de la delincuencia, en el cual la policía y el poder judicial trabajen para poder administrar un castigo a los delincuentes, y no sólo estas instituciones ya que no es exclusivamente del sector público, sino que también se necesita la ayuda de otras instituciones del Estado<sup>163</sup>, la sociedad civil y el sector privado, de esta manera ha establecido una política de seguridad ciudadana a la cual se le ha denominado Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

El MSP, es el que lleva la dirección política del sistema de seguridad ciudadana, que en conjunto con el Ministerio de Gobierno y Justicia, coordinarán el sistema de estadísticas criminales y el seguimiento a todo el régimen penitenciario nacional; a la Asamblea Nacional, le corresponde la aprobación de las leyes de seguridad ciudadana, aprobación del presupuesto del sector justicia y el control de las instituciones del sistema. Es necesario que los parlamentos cumplan con esta función y para ello se requiere una mayor independencia del resto de los poderes del Estado.

A los Municipios, les corresponde la observación de la violencia en la esfera municipal, estrategias locales de prevención de la violencia, coordinar la participación comunitaria; los municipios y los gobiernos locales, son claves en los programas de prevención de la violencia en la medida que contribuyen a involucrar a la comunidad en la atención de los problemas comunes y en buscar alternativas a los menores en situación de riesgo social.

A la Policía, le corresponden las labores de prevención y persecución de la delincuencia, desarrollar actividades de policía comunitaria y de policía

---

<sup>163</sup> Rafael Zuñiga Brid y Federico Humbert Arias, *Victimización y percepción de la seguridad ciudadana en Panamá* (Panamá: Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, 2011), 8.

especializada en criminalidad compleja. El Ministerio Público, es el encargado de llevar adelante el sistema de persecución del delito con la colaboración de los estamentos policiales, también le corresponde el desarrollo de la investigación de los delitos.

Los estamentos de investigación requieren de adecuados mecanismos de coordinación con las instituciones policiales, de aduanas, migración, entre otras y adecuados mecanismos de control y evaluación de desempeño, adecuada cobertura y atención de víctimas; el Poder Judicial: Le corresponde el eficiente funcionamiento del sistema de enjuiciamiento penal y el velar por el derecho a la defensa de los imputados.

La comunidad y la sociedad civil, los grupos sociales, incluyendo al sector privado y los medios de comunicación, juegan un papel fundamental en la identificación de los problemas de la seguridad y en mejorar los mecanismos de transparencia de las instituciones del sistema; el Ministerio de Educación, la prevención de la violencia y el rescate de los menores que se encuentran fuera del sistema educativo; el Ministerio de Desarrollo Social, encargado de la prevención social y atención de la violencia juvenil en especial la reinserción de los jóvenes en conflicto con la ley.

#### **4.4. Jurisprudencia**

##### **4.4.1. Inconstitucionalidad referencia 103-2012**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las trece horas y cincuenta minutos del once de abril de dos mil catorce.<sup>164</sup> El

---

<sup>164</sup> Decreto Ejecutivo N° 60 (El Salvador: Órgano Ejecutivo, 2009). Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial número 188, Tomo 385, del 9 de octubre de 2009.

presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el ciudadano Herbert Danilo Vega Cruz, de cuarenta y ocho años de edad, abogado, de este domicilio, para que se declare la inconstitucionalidad del art. 1 del Decreto Ejecutivo n° 60 mediante el cual se dispone de la Fuerza Armada con el propósito de apoyar a la Policía Nacional Civil en operaciones de mantenimiento de la paz interna por la supuesta contradicción con los arts. 168 ord. 12° y 212 Cn.,

Ante dicho recurso, la sala de lo constitucional, declaro que no existe la inconstitucionalidad alegada, por la supuesta contradicción con los arts. 168 ord. 12° y 212 Cn., porque tal decreto ha sido emitido con base en razones suficientes que justifican su excepcionalidad, subsidiariedad, temporalidad y estricta necesidad, dada la situación de criminalidad e inseguridad ciudadana que vive el país.<sup>165</sup>

#### **4.4.2. Inconstitucionalidad referencia 4-2012**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las doce horas y treinta minutos del día diecisiete de mayo de dos mil trece. Los motivos de inconstitucionalidad formulados por los peticionarios pueden resumirse que los acuerdos ejecutivos citados infringen la separación de funciones de la defensa nacional y la seguridad pública y la independencia de la PNC con respecto a la Fuerza Armada (art. 159 inc. 2° Cn.), así como la obligación que la dirección de la PNC esté a cargo de autoridades civiles (art. 168 ord .17° Cn).<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 103-2012* (El Salvador: Sala de lo Constitucional, 2012).

<sup>166</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, con Referencia 4-2012* (El Salvador: Sala de lo Constitucional, 2013).

En virtud que la constitución de la república, prohíbe: I) los militares o miembros de la Fuerza Armada participen en labores de seguridad pública e interfieran en la dirección o actividades de la PNC y del MJSP, II) las labores de defensa y de seguridad pública sean ejercidas por un mismo ministerio y III) se asigne la ejecución de las políticas de seguridad pública a los militares, a quienes se les ha encomendado la labor de la defensa nacional.

**CAPÍTULO V**  
**ANÁLISIS INSTITUCIONAL SOBRE EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LA**  
**POLÍTICA NACIONAL DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA Y**  
**CONVIVENCIA, IMPLEMENTADA EN EL SALVADOR POR LOS**  
**GOBIERNOS EN ESTUDIO**

Teniendo como parámetros los insumos adquiridos a lo largo de la investigación, el presente capítulo tiene como principal objetivo hacer un análisis institucional sobre el diseño y ejecución de la política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia implementada por los gobiernos en estudio desde una perspectiva de la realidad salvadoreña; haciendo primeramente un análisis sobre la problemática de inseguridad que se vive actualmente en el país y estableciendo cuales son los objetivos que buscan la creación de determinadas políticas o planes de seguridad.

Por otra parte, los objetivos de este capítulo se encuentra, investigar y hacer un análisis sobre todos aquellos procedimientos que se han llevado a cabo para la creación de los distintos planes y políticas de seguridad implementados y ejecutados, entre las cuales se pueden mencionar las disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión, conocidas como medidas de seguridad; plan El Salvador y la política nacional de justicia, seguridad y convivencia. De igual forma se hace un estudio sobre el impacto que han causado los planes y políticas mencionados anteriormente, mediante distintos datos estadísticos que se han obtenido gracias a encuestas realizadas a la sociedad salvadoreña por distintas organizaciones; logrando identificar si cada objetivo

planteado por el gobierno en las políticas se ha ejecutado e implementado de manera integral.

Por último, investigar y hacer un análisis sobre el presupuesto de seguridad que es designado a las distintas Instituciones gubernamentales encargadas de la ejecución e implementación de las políticas y si este presupuesto es distribuido y utilizado lícitamente y legalmente.

### **5.1. Análisis sobre la fase de formulación de la política de seguridad ciudadana: problema y objetivos**

En la actualidad, la sociedad salvadoreña, se encuentra bajo un proceso de democratización, transformación política-institucional, altos índices de violencia, delincuencia e inseguridad, los cuales restringen la libertad de las personas, limitan sus opciones de desarrollo humano, afectan su calidad de vida, la convivencia armónica, y erosionan el Estado de derecho democrático.

En el inicio del mandato del presidente Mauricio Funes, hasta finales de 2011, el país llegó a reportar tasas superiores a los 70 homicidios por cada 100,000 habitantes, luego de este crecimiento exponencial, para el año 2012, se produjo una abrupta caída, que se mantuvo hasta el tercer trimestre del 2013 y que se atribuyó oficialmente a la llamada tregua entre las pandillas; sin embargo, en el año 2014 se volvió a experimentar un incremento significativo, cerrando con un total de 3,912 personas asesinadas, lo que representa un promedio de 10.5 homicidios diarios, frente a los 6.8 diarios del año 2013<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> CNSCC, "*Plan El Salvador Seguro*". 22

De igual forma, cabe mencionar, que la tasa anual para el año 2017 fue de 60 muertes violentas por cada 100,000 habitantes; mientras que el 2016 registró 81 homicidios, siendo que, en el período de enero a junio de 2016, se registró un total de 3,060 homicidios y en 2017 en el mismo período se han registrado 1,758; con una disminución de 1,302 homicidios en el 2017 en comparación al mismo período del año 2016.<sup>168</sup>

Según datos de la PNC, los delitos de robo, hurto, lesiones, extorsiones y violaciones constituyeron más del 80% del total de delitos que se registran en esta institución. Los datos muestran también que la mayoría de delitos de impacto experimentaron descensos significativos en el año 2017 respecto al 2016. Las estadísticas oficiales indican que las extorsiones se han reducido en un 49%.

En el mencionado año se registraron 686 denuncias de extorsión frente a 1,348 recibidas en el 2016; con relación a los hurtos y robos de vehículos se han reducido en un 47%, registrándose 1,036 casos, frente a 1,958 casos en el 2016; en el caso de los secuestros de personas éstos se han reducido en un 100 %, registrándose para el 2016 un total de 15 casos, a diferencia del año 2017 en el cual se reportan Cero secuestros, indicó el informe del MJSP.

De acuerdo con lo anterior, es posible determinar que existen diversos factores que intervienen para el crecimiento de dichas problemáticas; tales como factores sociales, económicos, políticos e institucionales, culturales y circunstanciales, dividiéndose estos mismos en las causales que se determinan de manera simplificada a continuación en el siguiente recuadro:

---

<sup>168</sup> Pedro Hernán Martínez Vásquez, "Informe estadístico del Instituto de Medicina Legal" (Corte Suprema de Justicia, San Salvador: 2017) 1-2.

<b>FACTORES SOCIALES</b>	<b>FACTORES ECONOMICOS</b>	<b>FACTORES POLITICOS E INSTITUCIONES</b>	<b>FACTORES CULTURALES</b>	<b>FACTORES CIRCUNSTANCIALES</b>
Falta de oportunidades de inserción social	Desigualdad económica	Educación pobre y de poca cobertura	Aceptación social de la violencia	Proliferación y fácil acceso a las armas de fuego
Problemas heredados de conflictos bélicos anteriores	Empleos precarios, explotadores y continuadores de la pobreza	Sistema educativo intolerante y expulsivo	Transculturación	Conocimientos y tecnología heredada de conflictos bélicos
Emigración del campo a la ciudad	Falta de empleos para jóvenes	Deserción escolar	Machismo y elogio de la matonería	Narcotráfico y abuso de alcohol y drogas
Alta concentración de población	Emigración económica	Corrupción institucional	Exaltación de la astucia y la falta de escrúpulos para conseguir lo que se quiere	Escasez de espacios recreativos o deportivos
Viviendas inadecuadas, urbanización desordenada	Falta de oportunidades para superar la pobreza	Debilidad y falta de confianza en las instituciones	Paternidad y maternidad irresponsable	Influencias o presiones de grupos de amigos
Familias debilitadas	Marginalidad y exclusión social	Falta de programas educativos adecuados	Intolerancia hacia quienes son vistos como diferentes	Ausencia o escasez de valores éticos y morales
Falta de liderzgos ejemplares.	Políticas neoliberales que reducen la inversión social	Política criminal selectiva y principalmente punitiva	Programación televisiva violenta y exaltadora de vicios	Incidencia de los medios de comunicación

Fuente: Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional<sup>169</sup>

Debido a este escenario, el papel esencial y central, para ambos Gobiernos del Frente Farabundo Martí para la liberación Nacional (FMLN), ha consistido en, fortalecer la gobernabilidad democrática, basados principalmente en la seguridad y desarrollo del país. Por ello, una de las primeras apuestas fue la formulación de la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia,

<sup>169</sup> Jaime Martínez Ventura, "Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional" (Colombia: Programa de Cooperación en Seguridad Nacional, 2010). 3

propuesta por medio del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública<sup>170</sup>. El objetivo general de la política aprobada, está referido a reducir la violencia y delincuencia en forma eficiente y eficaz que garantice el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas con la participación ciudadana amplia y directa; en segundo lugar se encuentran los objetivos específicos, que consisten en:

### Control y represión del delito

OBJETIVO	PROPÓSITO	CRÍTICA
<p>Controlar y reprimir la criminalidad, con capacidad de gestión, control territorial, inteligencia policía, investigación científica del delito, coordinación interinstitucional.<sup>171</sup></p>	<p>La propuesta está referida de manera concreta al combate frontal de todas las expresiones de criminalidad, a través de la mejora de la investigación científica del delito, articulación interinstitucional que permita la conformación de equipos multidisciplinarios, un enfoque particular hacia el problema de maras o pandillas en lo relativo a los delitos de homicidio, extorsión y otros de naturaleza personal y patrimonial de igual manera, se busca desarrollar mejores condiciones en tecnología, equipamiento e infraestructura para los cuerpos de seguridad pública, especialmente la PNC.<sup>172</sup></p>	<p>Para un verdadero control y represión del delito es necesario incluir en los objetivos el tema de fortalecimiento institucional y buen uso de recursos con el cual, no solo se garantice el equipo a utilizar en la institución o la investigación científica de la misma, sino también se garantice aspectos relacionados a la motivación económica, bienestar emocional y psíquico que debe otorgársele a los miembros de la institución policial, y que corresponda a la función de cada uno de ellos. Además, dicho objetivo debe hacer énfasis en fomentar la creación de instituciones de educación profesional en materia de criminología y ciencias forenses, para una mejor realización de la investigación científica del delito.</p>

<sup>170</sup> Instituto Universitario de Opinión Pública, *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014* (San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2014). 68

<sup>171</sup> MJSP, "Política Nacional de Justicia", 30.

<sup>172</sup> CNSCC, "Plan el salvador Seguro" 9.

## Prevención social de la violencia y del delito

OBJETIVO	PROPÓSITO	CRÍTICA
Prevenir y reducir factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia; identificando recursos y potencialidades de la comunidad en su convivencia armónica, participación y solución de sus conflictos <sup>173</sup> .	Esta propuesta busca alcanzar la prevención y reducción de los factores de riesgo; la promoción de valores dirigidos a la cultura y paz; así como la atención de determinados segmentos sociales vulnerables por medio de una mejor coordinación entre el nivel central del gobierno y los niveles sub-nacionales <sup>174</sup> .	Este objetivo debió haber incluido y haber hecho énfasis en el tema de prevención en términos de combate a la corrupción y clientelismo político, siendo unos de los principales factores de riesgo que propician la violencia, inseguridad y desconfianza en la población; y que están presente constantemente dentro de las distintas instituciones gubernamentales, en donde se deben incluir programas de fomento de valores éticos y morales para los miembros que las conforman. <sup>175</sup>

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

OBJETIVO	PROPÓSITO	CRÍTICA
Implementar un nuevo modelo de ejecución de penas 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. <sup>176</sup>	Esta propuesta busca que los centros de privación de libertad que puedan garantizar el cumplimiento de la pena en espacios y condiciones adecuadas, para un efectivo proceso de rehabilitación y reinserción social.	Este objetivo no establece mecanismos legales adecuados para el buen manejo de recursos en función de los intereses que se necesiten tanto dentro de los centros penales como fuera de los mismos para la rehabilitación y reinserción de los privados de libertad.

<sup>173</sup> MJSP, "Política Nacional de Justicia", 35.

<sup>174</sup> CNSCC, "Plan El Salvador Seguro", 9.

<sup>175</sup> Esta crítica fue elaborada en coordinación con el Licenciado Cayetano Cruz Orellana, Asesor de la Comisión de Seguridad Pública y Combate al Narcotráfico de la Asamblea Legislativa.

<sup>176</sup> MJSP, "Política Nacional de Justicia". 28

## Atención a las víctimas

OBJETIVO	PROPÓSITO	CRÍTICA
Promover conjuntamente con otras instituciones la atención de víctimas de delitos en las esferas administrativas y judiciales. <sup>177</sup>	Garantizar la atención integral y protección a víctimas con el fin de reducir el impacto del daño provocado por la violencia o criminalidad.	El objetivo es muy deficiente, no es claro de cuáles son las instituciones encargadas de la atención a víctimas; no menciona mecanismos para promover una justicia pronta y expedita de las instituciones; de igual forma no hace énfasis en la reparación integral del daño y sobre el tratamiento psicológico a las víctimas.

## Reforma institucional y legal

OBJETIVO	PROPÓSITO	CRÍTICA
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	Contar con un sistema coherente que aborde de manera adecuada la violencia criminalidad y poder gozar de la confianza ciudadana. <sup>178</sup>	El objetivo debe Fomentar condiciones y mecanismo legales, para la transparencia de todos los procesos de administración, justicia y comunicación entre las instituciones, para rendir cuentas a la ciudadanía sobre para el buen manejo y destino de todos los recursos utilizados en las diferentes estrategias de seguridad. <sup>179</sup>

<sup>177</sup> *Ibíd.*

<sup>178</sup> CNSCC, "*Plan El Salvador Seguro*". 16

<sup>179</sup> Crítica Elaborada en coordinación con el Licenciado Miguel Ángel Durell

En conclusión, El Salvador se encuentra inmerso en un contexto latinoamericano y subregional de altos índices de violencia y criminalidad, en los que las políticas de contención y represión hasta ahora implementadas no han modificado el escenario de inseguridad. El esfuerzo intersectorial e interdisciplinario, las intervenciones comunitarias y nacionales se encuentran frente a un escenario de desequilibrios sociales y económicos, con precarios niveles de desarrollo e igual crisis en la falta de oportunidades laborales; la búsqueda por evitar que más población ingrese a actividades criminales se vuelve una lucha constante en la que la ausencia de incentivos positivos para progresar individual y comunitariamente es la constante.

Existen diversas causas generadoras de violencia y criminalidad, algunas de naturaleza socio – económica, cultural, debilidades político institucionales y bajos niveles de efectividad en el campo jurídico procesal. La suma de estos factores demanda de los gobiernos y de los ciudadanos a través de diversos mecanismos, entre ellos la política fiscal y la política tributaria, diversos sacrificios que de no mejorar las condiciones de seguridad y mostrar resultados efectivos, provocan en el presente un desencanto social y potencialmente alientan a la implementación de mecanismos de auto-tutela en la búsqueda de protección de los bienes propios.

El diseño de la Política Nacional de Seguridad Pública y Convivencia, está enfocado en la multi-causalidad del problema; prueba de ello es que existen ejes diseñados para distintos espacios de intervención, desde la prevención, la persecución del delito, las reformas y cambios institucionales, atención a víctimas y testigos, así como la búsqueda de reinserción y rehabilitación de reos. Sin embargo, la realidad muestra que este catálogo de acciones choca frontalmente con las necesidades urgentes de reducir índices de homicidios, extorsiones, una percepción generalizada de inseguridad, así como el

aumento progresivo del poder de chantaje político de grupos criminales, generando como consecuencia un enfoque centrado en el corto plazo, postergando en alguna manera los proyectos más integrales que requieren de mayor inversión pero que en la agenda política y mediática, constituyen elementos secundarios de la discusión; de igual forma al analizar dichos objetivos se puede observar que aún hace falta implementar algunos elementos que puedan complementar y hacer funcionar los objetivos.

## **5.2. Fase de toma de decisión e implementación de la política de seguridad ciudadana: análisis sobre los actores que intervienen en su formulación**

Los Gobierno de izquierda, al momento de asumir por primera vez la presidencia, se encontraron ante una situación problemática muy seria; por ello, estaban obligados a desarrollar conceptos políticos y soluciones progresistas, que se diferenciaron de los conceptos propuestos por los partidos de derecha, conocidos como “cero tolerancia”, “mano dura” y “súper mano dura”, etc. Estos conceptos, así lo demostraba la realidad, habían fracasado;<sup>180</sup>

Sin embargo para la construcción de conceptos políticos alternativos en el tema de Seguridad Pública, el FMLN, no sólo necesitaba de conceptos progresistas e innovadores, sino que debía construir un Estado democrático, el cual se basa en la inclusión y en la participación de los/ las ciudadanos/as; teniendo en cuenta esta teoría, entre los mecanismos que utilizó el Gobierno cronológicamente para la toma de decisiones, implementación y creación se encuentran los siguientes:

---

<sup>180</sup> Loría Ramírez, *La Seguridad Ciudadana*. 30

## **5.2.1. Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia**

Mediante diferentes estudios e investigaciones, se ha logrado determinar que el proceso que se llevó a cabo para la creación de la Políticas Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, fue desarrollado de la siguiente manera:

### **5.2.1.1. Fase inicial**

Etapa de surgimiento, identificación, definición del problema e incorporación del problema a la agenda política y estuvo conformada de la siguiente manera:

#### **5.2.1.1.1 Diálogo social abierto**

Mediante el Diálogo Social Abierto (DSA) se constituyeron 32 Mesas Temáticas y 6 espacios especiales en los cuales asistieron y participaron profesionales de diversas áreas, técnicos de ONG, dirigentes de Fundaciones, Asociaciones, Sindicatos, Universidades, Líderes Campesinos, Líderes de Asociaciones Cooperativas, Religiosos, Artistas, etc., con un aproximado de 1,246 personas. Cada Mesa estaba coordinada por un delegado del partido FMLN, y estructurada por un coordinador y un secretario no militantes del partido; además cada mesa, tenía la atribución de definir la metodología de trabajo, los subtemas y enfoques, constituidas, por entre 10 a 60 personas, dependiendo del tema.<sup>181</sup> Fue el principal parámetro para la creación de los programas establecidos en los Gobiernos.

---

<sup>181</sup> *Ibíd.* 32.

También, se desarrollaron los denominados diálogos Territoriales, que se realizaron alrededor de 160 con una participación de 5,000 personas. La instalación de estos espacios era responsabilidad de las directivas municipales del FMLN y la metodología era a través de grupos de trabajo por tema y luego se socializaba y validaba en plenario. El producto del Diálogo Territorial era canalizado al Equipo Técnico del Diálogo Social Abierto.<sup>182</sup>

Se recogieron todos los aportes de las diferentes fuentes, se integraron las propuestas de políticas públicas obtenidas en el DSA y en la discusión de las Mesas temáticas, en un solo documento que contenía los aportes de la sociedad civil para definir los lineamientos de estrategias y acciones del Programa de Gobierno 2009-2014 del FMLN.

#### **5.2.1.1.2 Cambio en El Salvador para vivir mejor 2009-2014**

Mediante el (DSA), se creó el programa de gobierno Cambio en El Salvador para vivir mejor 2009-2014, el cual, ya trazaba los principales ejes de la política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia, entre los cuales se enmarcaban: prevención, control y combate al delito, reparación social del delito, rehabilitación y readaptación; de igual forma, como ejes estratégicos se mencionaban la transformación y la mejora del funcionamiento institucional de la seguridad y de la justicia.<sup>183</sup> Este fue uno de los primeros programas que se utilizaron para las campañas electorales de los distintos Gobiernos en estudio, principalmente para la campaña del ex presidente Mauricio Funes Cartagena.

---

<sup>182</sup> *Ibíd.*

Eran jornadas de un día que se desarrollaban a partir de temas generadores: 1. Alto costo de la vida 2. Desempleo 3. Inseguridad ciudadana 4. Otro tema de interés de los participantes.

<sup>183</sup> MJSP, "*Política nacional de justicia*", 4-5.

### **5.2.1.1.3 Programa conjunto reducción de la violencia y construcción de capital social en el salvador de la ventana de paz del F-ODM**

Entre los organismos que participaron están: como agencia líder el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), La Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS-OMS) y entre los Ministerios que participaron en su implementación fueron el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Instituto Nacional de la Juventud, Alcaldía Municipal de San Salvador.<sup>184</sup>

Se crearon espacios de diálogo y negociación donde participaron sectores claves para enriquecer las propuestas de políticas públicas existentes y para la construcción consensuada de un plan nacional y local de prevención de violencia en sus distintas manifestaciones y fomento de la seguridad y convivencia ciudadana, con perspectiva de género y enfoque de derechos. También, se desarrollaron programas de capacitación teórico-prácticos a funcionarios/as del Estado y Gobiernos locales acompañados de un proceso de intercambio de experiencias nacionales, que permitió retroalimentar las prácticas ejecutadas en el país.<sup>185</sup>

### **5.2.1.2. Segunda fase**

En la elaboración diseño de la Política, formulación de alternativas, fase de decisión y creación de la Política fue realizada principalmente por el MJSP,

---

<sup>184</sup> Héctor Sainz, "Prevención de violencia y construcción de capital social en El Salvador" (El Salvador, 2013). 10

<sup>185</sup> *Ibíd.* 27

en colaboración con directores, asesores de las dependencias del MJSP y el Gabinete de Seguridad conformado por el presidente de la República, funcionarios de las carteras de Justicia y Seguridad Pública, Defensa y de la Secretaría de Asuntos Estratégicos; el director de la PNC, el director de Centros Penales, el director de Migración y Extranjería; el presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP); la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), el subsecretario de Desarrollo Territorial y Descentralización.<sup>186</sup>

### **5.2.1.3. Tercera fase**

La puesta en marcha y ejecución de la política esta cargo del ministerio de Justicia y seguridad pública en colaboración con sus instituciones dependientes que son la Academia Nacional de Seguridad Pública; Dirección General de Centros Penales; Dirección General de Migración y Extranjería; y Academia Internacional para el Cumplimiento de la ley.

## **5.2.2. Plan El Salvador Seguro**

Mediante diferentes estudios e investigaciones, se ha logrado determinar que el proceso que se llevó a cabo para la creación del Plan El Salvador Seguro, fue desarrollado de la siguiente manera:

### **5.2.2.1. Primera fase**

El gobierno promovió una iniciativa de diálogo, para analizar la situación problemática del país, mediante la cual se instalaron 7 mesas técnicas

---

<sup>186</sup> MJSP, "*Política Nacional de Justicia*", 4.

conformadas por el consejo nacional de seguridad ciudadana y convivencia el (CNSCC), el que está integrado por los siguientes actores por iglesias de diferentes denominaciones, sector empresarial, sector municipal representado a través de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), medios de comunicación, partidos políticos, personas con capacidad, experiencia y/o especialización en materias de seguridad ciudadana, representantes de la comunidad internacional, titulares o representantes del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública , Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, Secretaría de Gobernabilidad, Secretaría de Participación Ciudadana, Secretaría de Transparencia y Anticorrupción, Secretaría Técnica y de Planificación, Fiscalía General de la República, Órgano Judicial, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humano.

El funcionamiento de las mesas tuvo los siguientes momentos: Definición del marco de referencia de cada eje para acotar y enmarcar el contenido sustantivo del diagnóstico y lectura común sobre los problemas principales para la elaboración de mapas de problemas por eje con sus respectivos componentes para su posterior discusión, validación y priorización.

Además de todos los procesos mencionados anterior ente, también se realizaron consultas sectoriales y territoriales y, distintos talleres en los que participaron representantes municipales (un representante del gobierno nacional destacado en el municipio, un representante del gobierno local y dos ciudadanos), Consejeros y representantes de cooperación internacional que desarrollaron trabajos en los territorios.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> CNSCC, "*Plan El Salvador Seguro*". 15

### **5.2.2.2 Segunda fase**

El CNSCC, formuló una serie de alternativas ante el problema de violencia y de inseguridad, de las cuales tomaron como parámetro los ejes establecidos en la política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia; y todo aquello discutido en las distintas mesas de diálogo, mencionadas anteriormente. De esta forma, todos los actores que conforman parte del CNSCC, crearon el diseño del PESS.<sup>188</sup>

### **5.2.2.3 Tercera fase**

Los actores responsables de implementar el PESS, es el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, el Órgano Judicial, Ministerio Público y los Gobiernos Locales, en asocio con las iglesias, la empresa privada, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y la Comunidad Internacional. Todas estas instituciones trabajan de manera coordinada para ejecutar e implementar de la mejor manera dicho Plan.

### **5.2.3. Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión**

Mediante diferentes estudios e investigaciones, se ha logrado determinar que el proceso que se llevó a cabo para la creación de las Medias Extraordinarias, dividido en fase, la primera de ellas es la Fase Ejecutiva y la segunda es la Fase Legislativa, donde a continuación se desarrollan cada una de ellas.

---

<sup>188</sup> *Ibíd.*

### **5.2.3.1. Fase ejecutiva**

El MJSP, creó la iniciativa de ley, a petición del señor Presidente de la República, en el sentido que se emitieran las Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de reclusión; dicha iniciativa, antes de ser presentada a la Asamblea Legislativa, es consultada y evaluada por el Presidente de la República, en colaboración del Gabinete de Seguridad.

### **5.2.3.2. Fase legislativa**

Presentado el Proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, éste pasó a la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad, la cual estaba integrada por los diputados José Antonio Almendariz Rivas (PCN); Misael Mejía Mejía (FMLN); Rodrigo Ávila Avilés (ARENA); Manuel Orlando Cabrera Candray (ARENA); Mauricio Ernesto Vargas (ARENA); Hortensia Margarita López (FMLN); Roger Alberto Blandino (FMLN); Guillermo Antonio Gallegos (GANA); Juan Pablo Herrera (GANA).

La mencionada Comisión, hizo un estudio sobre el proyecto de ley y entre los ajustes que realizó, están los siguientes: En el Art. 2. Medidas: se incluyeron en el literal F) otras medidas que estuvieran establecidas en el Art. 23 de la Ley Penitenciaria;<sup>189</sup> Art. 6. Corte de tráfico de comunicaciones: el numeral 1) se modificó incluyendo la adopción de manera permanente, los mecanismos o medidas tecnológicas necesarias para la detención de

---

<sup>189</sup> El Decreto Legislativo en comento es el 321, denominado Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros penitenciarios, Granjas Penitenciarias y Centros Intermedios.

señales activas y la presencia de dispositivos de telecomunicación en los espacios físicos donde están ubicados dichos centros.

Art. 9. Obligación de informar: este Artículo no estaba establecido en el proyecto de ley, fue creado e incluido por la comisión, el cual establece que “El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública presentará un informe cada treinta días a la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad de la Asamblea Legislativa para su análisis, discusión y toma de decisiones pertinentes”. Art. 10. Carácter especial y Orden Público: en este artículo se agregó el inciso segundo, para aplicar el criterio de supletoriedad, estableciendo que “en lo no previsto en el Decreto, se aplicará supletoriamente lo establecido en la Ley Penitenciaria, siempre y cuando no contraríe las presentes disposiciones”.<sup>190</sup>

Seguidamente la Comisión, elaboró un dictamen en el cual se establecieron los distintos cambios y se manifestó que estaban de acuerdo con el proyecto de ley presentado; este dictamen fue presentado al pleno para que deliberara sobre el mismo y se procedió a la votación, todos los partidos políticos estuvieron de acuerdo y de esta manera se aprobaron las medidas extraordinarias mediante el decreto 321.

### **5.2.3.3 Valoraciones y críticas**

Como se puede observar, para la creación de políticas, de planes y leyes en materia de seguridad, los principales actores en la toma de decisiones e implementación es el MJSP en apoyo con el Gabinete de seguridad; mediante dichos procesos de creación, se puede observar que el PESS, las disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en centros

---

<sup>190</sup> *Ibíd.*

penitenciarios, granjas penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión y PNJSPC, han seguido en buena manera el ciclo de las políticas públicas.

Sin embargo, el problema del porqué éstas no han servido, no deviene de este proceso de creación de las mismas, sino que el problema se encuentra hasta el momento de su ejecución, y se encuentra principalmente en la manera como se realiza la distribución de recursos, la mala comunicación entre las mismas instituciones, persisten los casos de corrupción, nepotismo, por lo cual no se avanza en una correcta implementación.

### **5.3. Análisis sobre las dimensiones preventivas y represivas en materia de seguridad**

Para el análisis sobre las dimensiones preventivas y represivas en materia de seguridad, es necesario conocer las diferentes líneas de acción, el propósito y la crítica que se implementaron mediante El Plan Quinquenal de Desarrollo, tanto en el periodo presidencial del señor Mauricio Funes Cartagena y del Profesor Sánchez Cerén.

#### **5.3.1. Implementación del plan quinquenal de desarrollo, durante el periodo presidencial de Mauricio Funes 2009-2014**

El plan quinquenal que implementó el gobierno de Mauricio Funes en las políticas de seguridad, fue de convivencia democrática y proyección internacional<sup>191</sup>, que permitirá dar una mayor respuesta en las apuestas estratégicas y concretar los objetivos y las metas que se plasmaron en dicho plan, en aquellos relacionados al régimen democrático, la disminución de la

---

<sup>191</sup> Plan Quinquenal 2010-2014, 140.

violencia y la inseguridad y la reactivación económica.<sup>192</sup> El fin que percibe dicha política es el control y la represión del delito; la prevención social de la violencia y del delito; la ejecución de penas y medidas, la sanción, la rehabilitación y la reinserción social, la atención a víctimas y, finalmente, la reforma institucional y legal. Además adopta medidas democráticas para el libre ejercicio de derechos y libertades<sup>193</sup>

En el siguiente cuadro, se detallan las diferentes líneas de acción, el propósito y la crítica del mismo:

### Control y represión del delito

LÍNEA DE ACCIÓN	PROPÓSITO	CRITICA
*Combatir Frontalmente la Criminalidad en todas sus expresiones y en los delitos que más afectan a la ciudadanía. *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 *modernizar y profesionalizar la Policía Nacional Civil en sus funciones de control y represión (gestión, disuasión, investigación criminal e inteligencia. <sup>194</sup>	Estas líneas de acción el gobierno de Mauricio Funes la incorporo en el plan quinquenal con el fin de definir cuál serían los planes de seguridad, acciones y estrategia que se utilizarían para enfrentar los altos índices de criminalidad, nuestro país sigue siendo uno de los países más inseguros del mundo, por las que el gobierno debe de priorizar, en que las víctimas en ocasiones son menores y a la vez son victimarios en una sociedad violenta, hay mucha inseguridad en el transporte colectivo, la investigación del delito sigue siendo deficiente a consecuencia de que la falta de personal, el hacinamiento en centros penales. <sup>195</sup>	En estas etapas el gobierno debe hacer un pacto nacional con todos los actores de la sociedad, para abonar en la seguridad, partidos políticos, gremiales empresariales, representantes de sindicatos, gobierno universidades e iglesia, depuraciones en instituciones públicas que integran el ministerio de seguridad a servidores públicos que estén involucrados en actos de corrupción, abusos de autoridad en otros delitos o falta en La PNC, FGR, jueces, traslado de reos y Dirección de Centros Penales, deben fortalecer sus oficinas internas de investigación de personal para corregir conductas reñidas con la actuación propia de estos servidores públicos.

<sup>192</sup> Instituto Universitario de Opinión Pública. *Evaluación del gobierno de Mauricio Funes y del pasado proceso electoral* (El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2014), [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/presentacion4\\_2014.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/presentacion4_2014.pdf).

<sup>193</sup> *Ibíd.*

<sup>194</sup> Plan Quinquenal 2010-2014, 125-143.

## Prevención social de la violencia y del delito:

LÍNEAS	PROPÓSITO	CRITICAS
<p>* Coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales para que se instalen y comiencen a funcionar los consejos municipales de prevención de la violencia, liderados por los alcaldes y alcaldesas.</p> <p>* Reducir factores de riesgo, en especial la tenencia y portación de armas de fuego, así como la reducción del consumo de alcohol y otras drogas.</p> <p>* Promover valores positivos y una cultura de paz que contribuya a disminuir la violencia social y las condiciones y prácticas que las sustentan, y en la que se incremente progresivamente el respeto, la convivencia y la tolerancia entre la población.<sup>196</sup></p>	<p>En estas líneas de acción van a encaminadas, en poner en práctica las estrategias y medidas encaminadas a reducir los índices de violencia y disminuir los riesgos que se produzca más delitos en la sociedad, debemos tener en cuenta que la prevención social del delito se identifica por factores que van más allá de la seguridad policial, que aleja a la población de la violencia y el crimen y se hace por medio de la integración, organización y la participación ciudadana, que mejora las relaciones personales, de salud, física y mental y la recuperación de territorio y proporcionar más oportunidades para la población.</p> <p>Hay que decir que los gobiernos locales tienen un papel muy importante a la hora de implementar los programas y proyectos encaminados a la prevención, con el fin de ver el diseño y la ejecución de las acciones que se harán para la prevención de la violencia.</p> <p>Estas acciones de prevención van dirigidas a la población que se encuentran en ambiente de alto riesgo.<sup>197</sup></p>	<p>Está destinada a prevenir y reducir los elementos que causan la violencia y la delincuencia tomando en cuenta los recursos con los que se cuenta para incrementar la protección y fomentar la convivencia, armonía y mecanismo para solucionar los conflictos de manera pacífica.</p> <p>Se debe coordinar el gobierno central con los gobiernos locales para que funcione los consejos municipales de prevención de la violencia en los cuales los alcaldes llevarán la dirección.</p> <p>Se deben de crear valores positivos y construir una cultura de paz que nos ayude a disminuir la violencia social y las malas prácticas que la generan, incrementando el respeto a la convivencia y a la tolerancia entre la población, los medios de comunicación jugarán un papel muy importante para poner en práctica estos valores.</p>

### 5.3.1.2. La tregua entre pandillas

Tiene cuatro momentos importantes y son los siguientes: 1) antecedentes, 2) los resultados registrados, 3) los apoyos y 4) rechazos a nivel nacional e

<sup>195</sup> René Portillo Cuadra, "Análisis de Seguridad Pública en el 2010", *Académica Científica Universidad Tecnológica de El Salvador*, n. 47 (2011): 7-11.

<sup>196</sup> Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, 125-143

<sup>197</sup> Portillo Cuadra, "Análisis de Seguridad Pública", 7-11.

internacional. Los homicidios comenzaron a bajar después de trasladarse a 30 reos de las principales pandillas del país, del penal de máxima seguridad en Zacatecoluca a centros penitenciarios de menor control; el Presidente Funes negó que el Estado hubiera negociado con las pandillas y dijo que la participación del Gobierno se había limitado a facilitar la mediación entre los líderes pandilleros y trasladarlos para que las órdenes bajaran a mandos intermedios.<sup>198</sup>

Los mediadores fueron Monseñor Fabio Colindres, obispo castrense, y Raúl Mijangos, exdiputado del FMLN. Posteriormente, el exministro Munguía, dijo que el pacto entre pandillas era su estrategia desde que tomó a su cargo la cartera de seguridad. Al principio, la tregua se dio entre las pandillas Mara Salvatrucha (MS-13) y Barrio-18, luego, se sumaron las pandillas menores Mara Máquina, Mirada Loca, Mao Mao, La Raza y Mara Desorden y pandilleros retirados del penal de Sonsonate. Uno de los resultados es la baja en los homicidios, en cuanto a las extorsiones, son una de las principales críticas a la tregua y solo se reflejan en la reducción de pequeñas extorsiones.

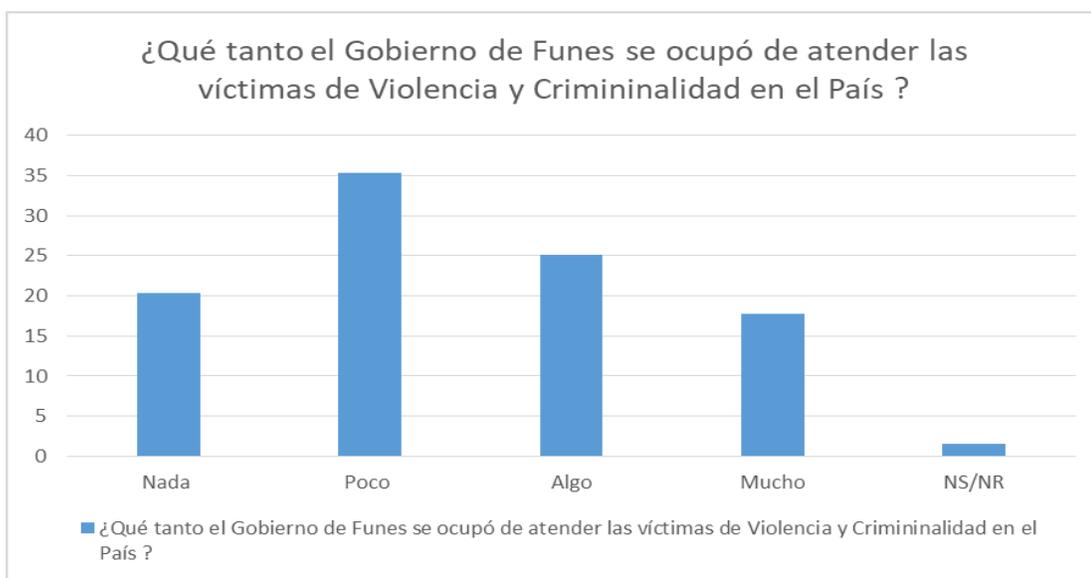
OPINIONES SOBRE IMPACTO DE ALGUNAS MEDIDAS DE SEGURIDAD DESARROLLADAS POR EL ACTUAL GOBIERNO (EN %)					
	MUCHO	ALGO	POCO	NADA	Nr/ns
¿La llamada tregua entre pandillas ha reducido la delincuencia?	7.5	11.9	18.2	61.4	1
¿La presencia del ejército en las calles contribuyó a reducir la delincuencia?	26	22.5	30.9	20.6	

Fuente: IUDOP.<sup>199</sup>

<sup>198</sup> Instituto Universitario de Opinión Pública, "Evaluación del gobierno de Mauricio Funes".

10

<sup>199</sup> *Ibíd.*



Fuente: IUDOP<sup>200</sup>

### 5.3.2. Implementación del plan quinquenal de desarrollo, durante el periodo presidencial de Salvador Sánchez Cerén 2014- 2019

Las medidas impulsadas en materia de seguridad por el Presidente Salvador Sánchez Cerén, durante el primer año de Gobierno, no dieron un buen resultado debido a que no se dio una implementación efectiva en los planes y políticas, de seguridad ni se da un cambio que mejore el ambiente de inseguridad en el que convive toda sociedad, demostrando una reducida capacidad de ejecución y resultados nada positivos.

#### 5.3.2.1. Fin de la tregua con las pandillas

El presidente Sánchez Cerén expresó en conferencia de prensa que el tema de la tregua no sería el eje principal de su política, además reconoció que la

<sup>200</sup> Ibid.

tregua se contempla como “un entendimiento” entre las dos grandes pandillas del país, “es una experiencia que no se puede descartar”.<sup>201</sup>

En materia de seguridad pública por parte del Presidente la primera acción fue la firmeza y certeza de que el Gobierno no tendría que continuar con la tregua con pandillas, a raíz de esta estrategia los homicidios aumentaron nuevamente, con un promedio de catorce asesinatos diarios, en las primeras semanas de enero de 2015. La finalización de la tregua se dio cuando se realizaron los traslados masivos de líderes pandilleros de la “Mara Salvatrucha” y de las dos facciones del “Barrio 18”, a la cárcel de máxima seguridad de Zacatecoluca, en febrero y abril del año 2015.<sup>202</sup>

La negociación con las pandillas, nace y muere con los traslados de pandilleros de la cárcel de menor seguridad a la cárcel de máxima seguridad de Zacatecoluca. Con la tregua las pandillas aprendieron, que tienen una gran incidencia en la sociedad ya que, por medio de la negociación, dieron a conocer su poder político que radica en la incidencia de aumentar o disminuir los homicidios en el país, en conclusión, tiene el poder de administrar la violencia.

### **5.3.2.2. Políticas y planes de seguridad**

Los candidatos a la presidencia y vicepresidencia, propusieron su plan de gobierno llamado “Plan El Salvador Adelante”; el planteamiento de las posibles soluciones en materia de seguridad lo contemplaba el eje 4: “Todo el país por la Seguridad” que tiene 3 estrategias: 1) Coordinar todas las

---

<sup>201</sup> Miguel Lemus, "Sánchez Cerén: Tregua entre pandillas no será eje principal en política de seguridad", *Diario1*, accedido 1 de mayo de 2018, <http://diario1.com/nacionales/2014/05/sanchez-ceren-tregua-entre-pandillas-no-sera-eje-principal-en-politica-de-seguridad/>.

<sup>202</sup> FUSADES, *El Salvador. Año político* 2015 174.

actividades con base territorial; 2) Combate efectivo al crimen y; 3) Hacia una política de prevención social de la violencia y el delito.<sup>203</sup>

En este Plan, la mayoría de los ejes que se utilizaron eran compromisos calcados los planes de gobierno de Schafik Jorge Handal en la campaña 2004 y Mauricio Funes en la de 2009; las fortalezas del Plan se podían encontrar en su elaboración, ya que el programa surgió de una consulta territorial con distintos sectores económicos, sociales y culturales de la sociedad.

En el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) se afirma que la base y el punto de partida es el “Programa de gobierno para la profundización de los cambios, El Salvador Adelante”, que fue ampliamente consultado y respaldado por la ciudadanía cuando eligió presidente y vicepresidente en las elecciones de marzo del 2014.

### **5.3.2.3. Plan quinquenal de desarrollo**

Transcurridos los primeros seis meses desde que el Presidente de la Republica Salvador Sánchez Cercén presentó, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014- 2019 (PQD 2014-2019), denominado “El Salvador productivo, educado y seguro”, cuyo proceso de formulación estuvo a cargo de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. Fue estructurado con base a tres grandes ejes: 1) empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento económico y sostenido; 2) educación con inclusión y equidad social; y 3) seguridad ciudadana. Sin embargo, al

---

<sup>203</sup> *Ibíd.* 177.

revisar su contenido, este carece de elementos programáticos técnicos, de claridad de propósitos, prioridades, instrumentos, enfoques y orientaciones. Además, no expone un cronograma de cumplimiento, no hay compromisos claros, no detalla fuentes de financiamiento, se queda en proyecciones, no menciona responsables directos, no hay fechas concretas para realizar proyectos o acciones, no hay responsables de la ejecución.

#### **5.3.2.4. Plan El Salvador seguro**

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), elaboró un plan, denominado “Plan El Salvador Seguro”, que se le entregó al Presidente de la República, se dan a conocer concretamente algunas acciones que el Gobierno debía implementar durante el quinquenio, definiendo temas, objetivos, metas, instrumentos, medios, actores, proyectos específicos y fuentes de financiamiento.<sup>204</sup>

La Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia del actual gobierno surgen cinco ejes y 124 líneas de acción, que necesitan ser financiado con una gran cantidad de dinero. En el “Plan El Salvador Seguro”, se expuso que “las principales fuentes de financiamiento, según el Consejo serán el Presupuesto General de la Nación, nuevos préstamos, la contribución de la empresa privada y la contribución de la cooperación internacional”; se establecen que se eliminará desde la raíz la violencia y está diseñado para dar buenos resultados, teniendo como metas aproximadamente julio de 2015. Este inicialmente va estar enfocado en tres municipios que son considerados mediante diferentes estudios, como aquellos en los cuales se genera más violencia, a través de unos programas de prevención; posteriormente se irá implementando en más municipios, ya

---

<sup>204</sup> *Ibíd.* 181.

que existen muchas localidades que están siendo controladas por las pandillas, donde Estado no tiene el control del territorio.

Las Instituciones que lo ejecutarán son, el Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, el Órgano Judicial, el Ministerio Público y los Gobiernos Locales en asocio con las iglesias, la empresa privada, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional. En el Plan se desarrolla 5 ejes con detalle y especificidad, entre los cuales se pueden mencionar principalmente control y prevención de violencia, control y represión de la violencia, ejecución de las medidas y las penas, rehabilitación y reinserción social, atención a víctimas, reforma Institucional. Cada uno de estos ejes tiene sus propios objetivos y sus propias líneas de acción al momento sean ejecutadas por las diferentes Instituciones encargadas de ello. De igual forma, pone ejemplos de acciones, grupos meta, tiempos, responsables, resultados, focaliza acciones, es decir, llena las falencias que se le hizo al primer documento.<sup>205</sup>

Como se ha planteado anteriormente, el Presidente Sánchez Cerén ha enfocado el plan, en la metodología del buen vivir, la cual exige un progreso cuyo centro sean las personas, las comunidades, los pueblos, territorios, necesidades y conocimientos; estos se enmarcan en los objetivos, metas, estrategia propuesto en el plan y los principales lineamientos estructurados e identificados se dan por la situación actual de cada uno de ellos. Para esta investigación el centro de atención será el objetivo tres de este plan, el cual más que todo se encarga de buscar incrementar y plantear los niveles de seguridad ciudadana y solucionar la mencionada problemática, así mismo se puede establecer que mediante este objetivo el gobierno de Sánchez Cerén busca reducir la inseguridad que vive el país, a través de una serie y conjuntos de líneas de acción.

---

<sup>205</sup> Ibid. 183.

### 5.3.2.5. Control y Prevención de La Violencia.

LÍNEAS	PROPÓSITO	CRITICAS
<p>La implementación de la filosofía de policía comunitaria en la gestión policial impulsando la prevención y la represión de la violencia y delincuencia. Fortalecer los mecanismos de atención ciudadana, recepción y toma de denuncias. Fortalecer la capacidad de investigación de la delincuencia organizada transnacional.<sup>206</sup></p>	<p>con a estas metas se pretenden alcanzar con la asignación de recursos para la persecución y juzgamiento del delito con mayor trascendencia en los delitos más graves, se pretende implementar en más municipios la filosofía de policía comunitaria que tienen un papel importante en los territorios de mayor incidencia delictiva, se pretende instalar más cámaras del sistema de video vigilancia que pretende incorporar el ministerio de seguridad, se seguirán desarrollando acciones preventivas y de investigación con las unidades territoriales al combate a la narcoactividad y narcomenudeo ya sean provenientes del crimen organizado o de las pandillas y se seguirán haciendo las acciones preventivas y represivas contra el accionar delictivo de las pandillas esta se hará en todo el territorio nacional ya que son las que más índices de violencia provocan en la población, se seguirá combatiendo el robo y hurto de vehículos a través de la investigación.<sup>207</sup></p>	<p>La desconfianza que la ciudadanía tiene hacia las instituciones del sector justicia se debe a los bajos niveles de eficacia del sistema de justicia penal y a las acciones que la policía realiza para enfrentar los delitos de mayor gravedad, la limitada investigación y la vulnerable corrupción y la infiltración del crimen organizado ha impedido el acceso a una pronta y cumplida justicia, se está mejorando en la coordinación interinstitucional y un adecuado marco normativo, permita combatir los delitos de mayor gravedad. Se apoyará a la policía con recursos humanos, técnicos y presupuestarios necesarios que fortalezcan el sistema policial que en corto y largo plazo permiten contar con un sistema de investigación criminal y justicia penal efectivo que gozara de la confianza de la ciudadanía. Algunos sectores de la población no tienen confianza en el trabajo de prevención que se está impulsando a través de la implementación de la filosofía de policía comunitaria, podemos decir que la falta de cámara de video-vigilancia en las calles no se puede tener un mejor resultado debido a que a nivel nacional no hay y por ende el resultado de personas que cometen hechos delictivos no es el resultado esperado, se necesita más presencia policial en las calles para que los índices de violencia comiencen a disminuir, el aumento de las pandillas y el involucramiento de los menores de edad en las pandillas, hacen que dificulten la aplicación de los operativos policiales que combaten con los grupos delictivos</p>

<sup>206</sup> CNSCC, *Plan El Salvador Seguro*, 40.

<sup>207</sup> Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, "Informe de rendición de cuentas junio 2014 - mayo 2015" (El Salvador, 2015) 7.

### 5.3.2.6. Control y represión de la violencia

LÍNEAS	PROPÓSITO	CRITICAS
<p>La población de los municipios priorizados contará con servicios eficientes para prevenir la violencia en sus localidades. Incrementado el uso de espacios públicos recuperados en los municipios priorizados. Implementar con la empresa privada, iniciativas de responsabilidad social orientadas a la prevención, en articulación con los esfuerzos gubernamentales.<sup>208</sup></p>	<p>La violencia e inseguridad se encuentra en territorios caracterizados por altos niveles de exclusión social, acceso restringido a los servicios públicos y si hay es leve el servicio, el reto es llegar a aquellos lugares( comunidades, barrio, colonias y casas), que sean más afectados por la violencia y que los habitantes están más expuesto, es decir que las líneas de acción preventivas se implementaran en los territorios antes mencionados con la ayuda de instancias nacionales proporcionando guías, manuales, entre otros, que ayuden a capacitarse y que brinden los apoyos tecnológicos y metodológico para los gobiernos locales y al personal responsable de garantizar con éxito la medida de prevención de la violencia. el gobierno pretende recuperar los espacios públicos para que haya un buen esparcimiento en la población para lograr esto 1- se debe remodelar los centros de las ciudades, las aceras, los mercados, crear centro de desarrollo infantil, bibliotecas, los espacios deportivos, entre otros deben ser lugares dignos y seguros. 2-incorporación de incentivos para licitación y contratación de obras públicas que tengan un diseño urbano y seguro. Estas medidas serán impuestas por las municipalidades y las comunidades con apoyo del MOP Y FISDL y empresa privada. Las municipalidades tienen la obligación de que estas estructuras tengan un buen mantenimiento.<sup>209</sup></p>	<p>Los gobiernos locales es decir la alcaldía tienen la obligación de ejecutar estas medidas y el gobierno central a través del ministerio de seguridad y otras instituciones involucradas, deben de recuperar el control del territorio. Lo harán por medio de un sistema nacional de prevención de la violencia, en los territorios con altos índices de la violencia lo cual buscan reducir los altos índices de violencia, también buscan mejorar el nivel de vida de la población, buscan identificar con exactitud qué problemas son los prioritarios, cuáles son sus causas y el tipo de características que generan y así poder combatir cada uno de esos problemas. La prevención posee una gran variedad de acciones para implementarla y la participación de todos los actores se pueden desarrollar capacidades técnicas, profesionalizado para que den buenos resultados.</p>

<sup>208</sup> CNSCC, *Plan El Salvador Seguro*, 49.

<sup>209</sup> MJSP, "Informe de Rendición de Cuentas junio 2014 - mayo 2015, 12.

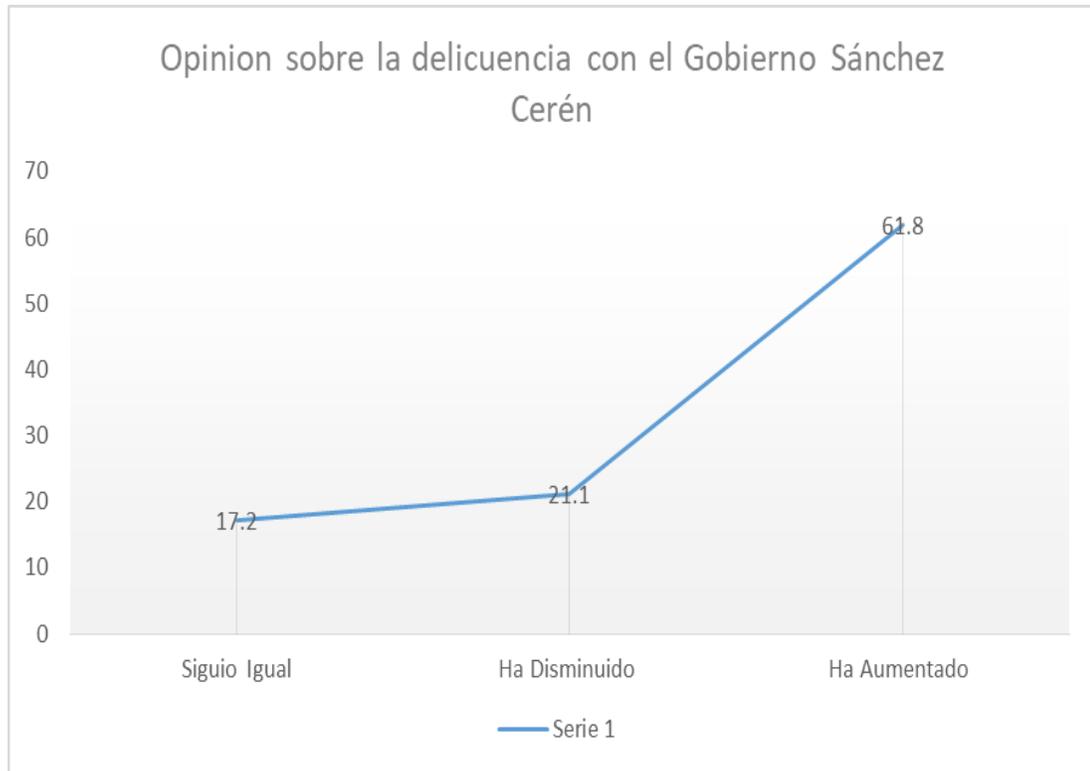
### 5.3.2.7 Prevención de la violencia

LÍNEAS	PROPÓSITO	CRITICAS
<p>Fortalecer la seguridad, el control y el orden en el interior de los centros penitenciarios.</p> <p>Implementar todas las medidas necesarias para reducir el hacinamiento</p> <p>Brindar tratamiento penitenciario; así como, procurar la rehabilitación y reinserción que brinden nuevas oportunidades.<sup>210</sup></p>	<p>La sobrepoblación carcelaria y el hacinamiento que hay dentro del centro penal, debilitan grandemente el problema para la atención, rehabilitación y reinserción de los privados de libertad hacen que se generen más vulnerabilidad de los recintos y se den más hechos delictivos ordenados desde las cárceles.</p> <p>Las reubicaciones de pandilleros de alta peligrosidad al centro penal de máxima seguridad de Zacatecoluca, hacen tener un mejor control dentro de las cárceles, fueron 55 traslados que se hicieron de los diferentes centros penales, evitando de esa forma que estructuras delincuenciales reciban órdenes del interior de los centros penitenciarios protegiendo a la ciudadanía en general</p> <p>Se reubicaron 2579 privados de libertad pertenecientes a diferentes organizaciones criminales con el fin de clasificarlos por el grado de peligrosidad a los privados de libertad se trasladaron a diferentes centros penitenciarios con el propósito de tener mejor control, se implementó el nuevo modelo de gestión penitenciaria "YO CAMBIO" a nivel nacional, consiste en la implementación de programas de tratamiento efectivo logrando la formación y producción de actividades de producción a fin de cambiar las malas conductas que el privado de libertad hubiese tenido, a efecto de reducir el ocio carcelario y potenciar la rehabilitación al momento que el privado de libertad recobre su libertad.<sup>211</sup></p>	<p>Para mejorar los centros penitenciarios es necesario reducir la reincidencia que se causa a la población que ha estado en cárceles, los privados de libertad deben de contar con los servicios básicos y las condiciones necesarias por su estadía en los centros penitenciarios, es preciso evaluar las condiciones de infraestructura y los servicios como antes se mencionaron, para poder equipar y proporcionar lo que hace falta para garantizar y clasificarla fase de los centros penales para que puedan tener un cumplimiento de pena y una rehabilitación para que la sociedad les de una nueva oportunidad que puedan reincorporarse a la sociedad productiva</p>

<sup>210</sup> CNSCC, *Plan El Salvador Seguro*. 51.

<sup>211</sup> MJSP, "Informe de rendición de cuentas junio 2014 - mayo 2015, 20

### 5.3.2.7 Reinversión de la violencia

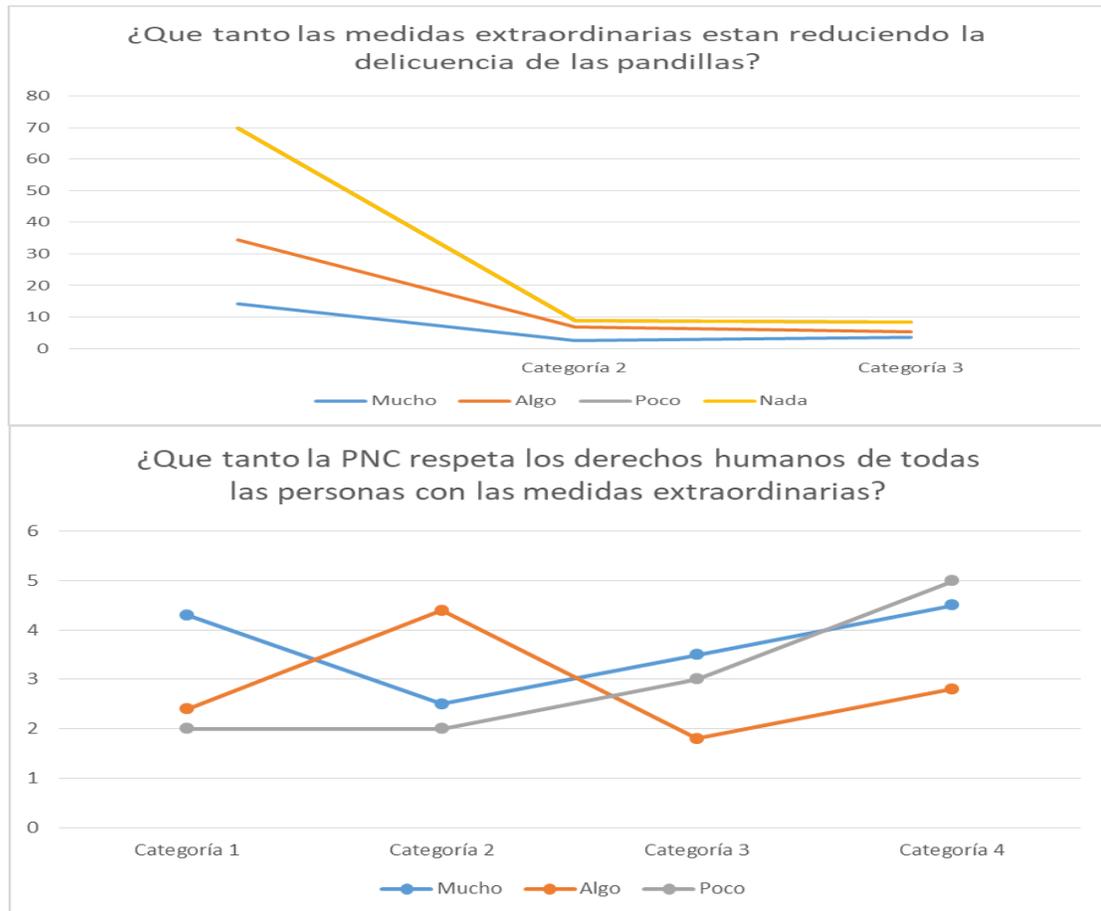


Fuente: IUDOP<sup>212</sup>

En el ámbito de la seguridad, las opiniones son positivas. Podemos decir que se reporta una reducción en la tasa de victimización por delincuencia común. La registrada a finales del 2016 (pasó de 23.4% a 16.2%), prevalece una valoración crítica sobre la situación delincencial. Para el 61.8% de los consultados la delincuencia ha aumentado con el actual Gobierno, mientras que solo el 21.1% cree que ha disminuido. El 17.2% de la gente considera que el crimen sigue igual con la gestión de Sánchez Cerén. Según encuesta de la UCA.

<sup>212</sup> Instituto Universitario de Opinión Pública, *Los salvadoreños evalúan el tercer año de Gobierno de Salvador Sánchez Cerén*, XXXI 3 (San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2016), 3. <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/BOLETIN-2017-3.pdf>.

### 5.3.2.9 Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión



Fuente: IUDOP<sup>213</sup>

Las Medidas Extraordinarias entraron en vigencia mediante Decreto legislativo número 321 a propuesta del Órgano Ejecutivo en abril del año 2016 y tienen incidencia en seis centros penitenciarios. Y el objetivo principal es que los internos no tengan ninguna comunicación con sus estructuras en el exterior. Entre estas medidas esta:

<sup>213</sup> *Ibíd.* 4.

- suspender las visitas de los reos,
- suspender los traslados a audiencias judiciales
- encierro total y permanente de los reos dentro de sus celdas.

Con estas medidas se han obtenido resultados positivos que han permitido reducir los homicidios y las extorsiones en el país. La PNC, la FAES y la DGCP han llevado a cabo diferentes operativos en los alrededores de todos los centros penitenciarios a nivel nacional, en la primera fase, se registró un total de 124,116 acciones, entre ellas: 459 operativos de cierre, 377 operativos de intervención rápida, 998 controles vehiculares, 221 patrullajes de prevención activa, 113 operativos casa segura, 3,330 registros de vivienda, 34,649 vehículos registrados, 82 detenciones y 80,315 registros de personas.<sup>214</sup> En febrero de 2017, la Asamblea Legislativa volvió a ratificarlas, por un año más. Ante su vencimiento en abril del año 2017; el 25 de enero de este año 2018, se presentó nuevamente a la Asamblea la petición de otra ratificación, para su extensión por un año más. En este caso no lograron ratificarla por un año más.

La aprobación de esta prórroga de las Medidas Extraordinarias tiene como base estudiar y convertir en permanentes tres acciones específicas: 1) habilitar centros temporales de reclusión, 2) juicios realizados a través de audiencias virtuales, y 3) corte del tráfico de telecomunicaciones de los centros penales al exterior y viceversa. El plazo solo fue ampliado por seis meses en el cual estas medidas terminarán en octubre del año 2018 y su prórroga quedará en manos de la nueva legislatura que asume posesión el 1 de mayo del mismo año. Y estas medidas tiene como únicos cambios la

---

<sup>214</sup> Vicepresidencia de la República, "Resultados Positivos en Ejecución de Medidas Extraordinarias en Centros Penales", accedido 1 de mayo de 2018, <http://www.vicepresidencia.gob.sv/resultados-positivos-en-ejecucion-de-medidas-extraordinarias-en-centros-penales/>.

eliminación del artículo 5 que hace referencia a la suspensión de las audiencias presenciales y la adhesión del artículo 7 que contempla las compras sin proceso de licitación bajo los lineamientos de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).<sup>215</sup>

Las medidas excepcionales de seguridad, son la principal estrategia de la política criminal del Gobierno, la cual cuentan con poca credibilidad de parte de la población. En todo esto la población considera que estas medidas han reducido la delincuencia de pandillas; el 65.8% de la población consultada dijo ver poco o nada que han ayudado, el 68.6% poco o nada, manifiesta que por medio de estas medidas el gobierno ha recuperado territorio controlados por pandilleros, 70.1% poco o nada considera que los controles aplicados a las cárceles ha ayudado a la reducción de crímenes en el país y el 67.7% poco o nada de los ciudadanos considera que el trabajo del Consejo Nacional para la Seguridad y Convivencia Ciudadana está mejorando la seguridad en el país.

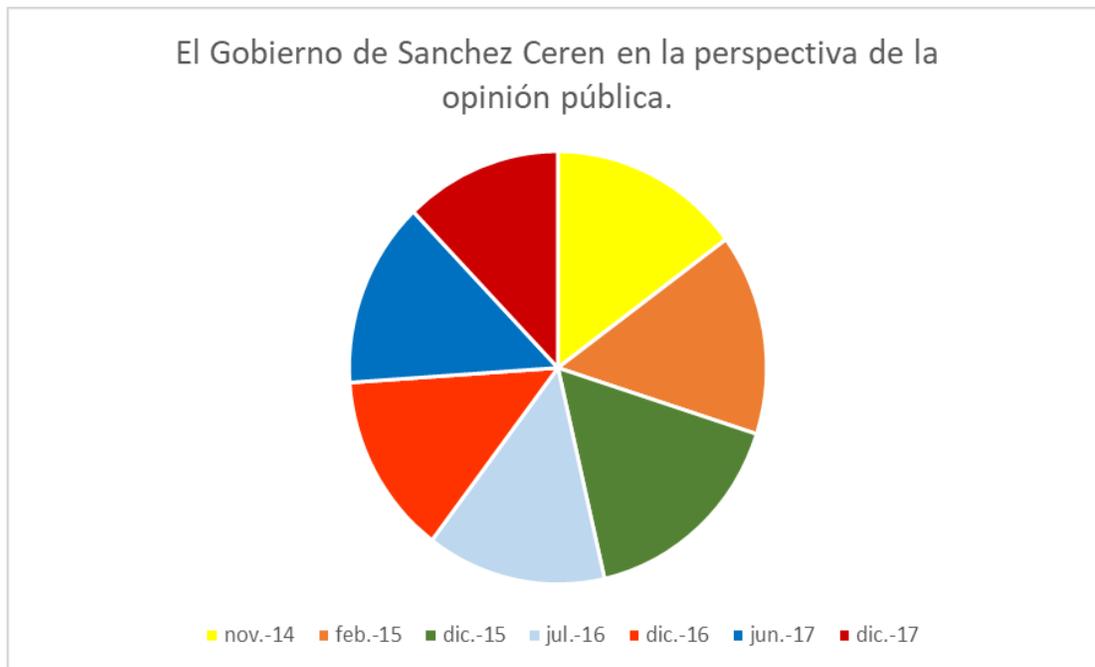
En materia de seguridad, se suman las violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad con la actual administración; cerca de la mitad de la población (46.5%) cree que las violaciones a los derechos humanos han aumentado con el actual Gobierno. Comparando con administraciones anteriores, el 65.8% poco o nada la población considera que, desde la implementación de las medidas extraordinarias, la policía no respeta los derechos de todos<sup>216</sup>. Con esto se discute la efectividad de las políticas de seguridad que se atribuye al Gobierno, en tanto estas estrategias podrían estar violentando derechos civiles.

---

<sup>215</sup> "Medidas ¿extraordinarias?", accedido 1 de mayo de 2018, <https://www.laprensagrafica.com/opinion/Medidas-extraordinarias-20180224-0099.html>.

<sup>216</sup> Instituto Universitario de Opinión Pública, *Los salvadoreños evalúan el tercer año de Gobierno de Salvador Sánchez Cerén*, 1.

¿Qué nota le asigna al desempeño del Gobierno en 2017?



Fuente: IUDOP

#### **5.4. Leyes que intervienen en materia de seguridad en los quinquenios de Mauricio Funes y Sánchez Cerén**

En un estado de Derecho, las leyes deben de ser conocidas y entendidas por todos los habitantes de un determinado territorio, dictadas conforme a la Constitución, requeridas con los procedimientos legislativos, habiendo realizado un análisis constitucional de cada decreto,

##### **5.4.1. Ley de Creación de la Policía Nacional Civil**

La ley orgánica de la PNC regula que la Policía Nacional Civil de El Salvador, tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las

libertades de las personas, al mismo tiempo deberá de prevenir y combatir toda clase de delitos, también ayudará en el procedimiento para la investigación de delitos; su deber más importante es mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad en todo el territorio nacional, tanto en el ámbito urbano como rural, siempre con estricto respeto a los derechos humanos.

#### **5.4.2. Ley marco para la convivencia ciudadana y contravenciones administrativas**

Esta ley fue aprobada en 2011<sup>217</sup>, a fin de establecer un conjunto de normas de convivencia ciudadana, para que también los gobiernos locales tengan funciones administrativas en solucionar conflictos y además tengan la potestad de imponer sanciones por los conflictos que se puedan originar. (Decreto 661, 2011). Cada ciudadano y ciudadana debe cumplir con cierta cantidad de deberes para lograr el objetivo de la sana convivencia. Estos deberes son relacionados con: 1) El medio ambiente, 2) El municipio y el orden público, 3) Las relaciones vecinales, 4) La comunidad, 5) Las organizaciones y las entidades privadas.

La ley faculta a los gobiernos locales a ejercer todo tipo de corrección sobre los ciudadanos que violen esta ley. En primer lugar, se indica que los Concejos Municipales son aplicadores directos de la ley, porque los faculta a crear sus propias ordenanzas y políticas, crear comités de convivencia ciudadana y contar con delegados que ayuden a cumplir la ley, que tengan la autoridad para emitir amonestaciones, desde verbales y/o escritas, hasta imponer multas e, incluso, cierres de negocios, en caso de ser necesario.

---

<sup>217</sup> Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2011).

También, la ley faculta a los Cuerpos de Agentes Municipales (CAM) y a la PNC (en el caso de que no exista el CAM) para que ejerzan autoridad sobre las personas que violen esta ley.

#### **5.4.3. Ley especial contra el delito de extorsión**

Esta ley se aprobó con 78 votos a favor, el 18 de marzo de 2015<sup>218</sup>, Fue propuesta por el Órgano Ejecutivo a través del MJSP, servirá para combatir los problemas que el PQD, el PESS, consideran que afecta grandemente a la inseguridad de los salvadoreños. En materia de seguridad pública, este instrumento es más técnico y menos político de las últimas tres administraciones presidenciales y va dirigida a atacar el problema de pandillas”.

La ley procura disminuir la “cifra negra”, como principal problema de este delito como resultado del temor de las víctimas a represalias futuras. La nueva ley permitirá que la víctima no esté presente en el proceso. Y se le da autonomía a la Fiscalía General de la República para que persiga el delito sin ser necesario que haya denuncia alguna.

#### **5.4.4. Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal**

Esta iniciativa fue impulsada por el Presidente Funes, fue una de las herramientas legales a disposición de la PNC. Dicha ley fue criticada por el General Munguía Payés, en su calidad de funcionario público debido a la alta cantidad de elementos probatorios necesarios para comprobar la pertenencia

---

<sup>218</sup> Ley Especial contra el Delito de Extorsión (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2015).

a una pandilla, Y dijo “no les podemos capturar porque, aunque sabemos que es pandillero, aunque existe una ley de proscripción de pandillas, probarle que es pandillero cuesta meses. La PNC, reportó en datos oficiales que se efectuaron 315 casos de captura con esta ley durante 2011, durante el periodo de la tregua entre pandillas, los mediadores solicitaron su derogatoria a lo que el presidente Funes, expreso que revisarían la normativa para mejorarla y no para derogarla, entre el 1 de junio de 2012 y el 1 de abril de 2013 se registraron 180 casos de condena bajo la implementación de la Ley Antipandillas según datos de la Fiscalía General, aumentó la pena por disparar contra policías o militares

#### **5.4.5. Reforma al código penal**

La Asamblea Legislativa aprobó una reforma al art. 147-A del Código Penal, para regular el disparo de arma de fuego contra un policía o un militar en el deber de sus funciones dicha pena será de tres a cuatro años, a diferencia que la sanción impuesta cuando el delito de disparo de arma de fuego es en situación ordinaria será de uno a tres años, la reforma solo aplica para el personal de las instituciones estatales en materia de seguridad. Esta medida responde a la situación de ataques que ha sufrido el personal de los aparatos estatales de seguridad, y sigue la tendencia de pretender disuadir un delito con aumentos de la pena.

#### **5.4.6. Normativa procesal penal**

En 2008 se aprobó una nueva legislación procesal penal: ya que surgen medidas para la celeridad y efectividad en la persecución y juzgamiento de los delitos, así como también determinar los requisitos para la aplicación de un criterio de oportunidad por parte de la Fiscalía en los casos de crimen

organizados. Además, se puede mencionar que entre algunas de las novedosas reformas del nuevo código procesal penal, se encuentra que a los Jueces de Paz se les otorga nueva competencia, la cual consiste en conocer y sancionar bajo el procedimiento sumario en determinados delitos, con el objetivo de agilizar y realizar de mejor manera el proceso penal.

La entrada en vigencia de este cuerpo normativo estaba programada para el 1 de julio de 2009, pero esta se vio retrasada por la aprobación de tres prórrogas: la primera, a solicitud de la FGR, con fecha 1 de enero 2010; la segunda, solicitada por la FGR y la CSJ, con fecha 1 de octubre 2010; y la tercera y última, a solicitud de la FGR, con la que finalmente entró en vigencia el 1 de enero de 2011, es decir un año y medio después de lo previsto.

En 2013 se presentaron otras nuevas reformas a iniciativa del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; están orientadas a brindar protección a aquellos funcionarios de seguridad (policías y militares). Se aprobó en noviembre de ese mismo año. En 2014 surge otra nueva reforma a iniciativa del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU) al Art 331 se pide que se modifique dicho Art. Eliminando la detención provisional en los casos de homicidios en donde se compruebe la legítima defensa, dicha reforma fue aprobada en julio de ese mismo año.

#### **5.4.7. Ley penal juvenil**

La reforma a la Ley Penal Juvenil<sup>219</sup>, es otra medida para erradicar la violencia la cual fue aprobada por los diputados de la Asamblea Legislativa donde se aumenta la pena máxima para los jóvenes que de siete años se

---

<sup>219</sup> Ley Penal Juvenil (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1994).

incrementa a quince años a los jóvenes que cometan delitos; en la ley se establece que será aplicada a los jóvenes que tengan 16 años al momento de la comisión del delito.

La reforma ésta orientada a generar la percepción de parte de la ciudadanía a que se está actuando contra las maras o pandillas juveniles, y se cree que la criminalidad empieza y termina con las pandillas; dejando de lado que, el verdadero problema, en el crimen organizado y la falta de voluntad para enfrentarlo; son grupos que actúan con procedimientos y rasgos típicos de los que fueron conocidos como “sombra negra”.

#### **5.5. Derechos que se tutelan en materia de seguridad y la violación a las mismas**

Desde hace varios años, elementos de la PNC y militares se han encontrado involucrados en diferentes delitos, por lo que la Fiscalía General de la República (FGR) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), han investigado algunos casos, como el homicidio en Apopa, al norte de San Salvador, por el que se investiga de forma separada a nueve soldados y tres cabos de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES). El segundo caso de homicidio agravado y fraude procesal se ventila en el juzgado de Paz de Panchimalco, por un hecho ocurrido el 22 de marzo de este año en el parque Balboa de los Planes de Renderos; la víctima era un joven que se encontraba junto con su novia dentro de un vehículo.<sup>220</sup>

En estos casos que se plantea se ha podido ver que la violación a los derechos es eminente por parte de las autoridades tanto de la PNC, como

---

<sup>220</sup> Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, "A tres años de una difícil herencia: Informe del estado de los derechos humanos en la actual gestión universal" (El Salvador: FESPAD, 2012).23.

Militares, que se encuentra involucrados, es por esa circunstancia que en muchas ocasiones la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDDH) ha tenido que investigar dichos casos, en los que la mayoría se quedan en la impunidad aduciendo que ha sido en legítima defensa y el Derecho a la vida. Se puede afirmar que el derecho a la vida es la fuente de donde emergen todos los derechos inherentes de la persona humana. Su protección en todos los ordenamientos jurídicos, no sólo impide que se atente contra su vida biológica, sino que se le asegure a cada ser humano, un conjunto de condiciones de dignidad y desarrollo pleno e integral.<sup>221</sup>

Por lo tanto, el derecho a la vida es donde surgen los demás, es por ello que el gobierno tiene la obligación de velar por que no se viole, para que los otros derechos que derivan de este no sean quebrantados, y así asegurar para que el ser humano tenga mejores condiciones en su dignidad y un desarrollo pleno e integral y una sana convivencia en la sociedad libre de violencia.

La criminalidad y la violencia se han incrementado y han cobrado miles de vidas, en su mayoría jóvenes, sin que exista un alto; en los periodos de estudios se observa que en la sociedad, este derecho se ha violentado considerable y gran parte de la población en su mayoría son jóvenes que es la más afectada

#### **5.5.1. Derecho a la integridad personal**

Este derecho en ocasiones es violentado, por la superioridad que se le atribuye a las fuerzas de seguridad en el sistema penitenciario ya que en ocasiones se atribuyen esa autoridad porque considerablemente que los

---

<sup>221</sup> *Ibíd.*

privados de libertad pierden sus derechos. La PDDH recibe reiteradas denuncias sobre el maltrato que reciben los detenidos en las bartolinas, en los centros de internamientos y en los centros penales<sup>222</sup>.

Se han denunciado casos de tortura, tratos inhumanos e infamantes; una situación similar ocurre con las y los familiares que visitan los centros penales, en especial las mujeres, que son sometidas a exámenes invasivos de su cuerpo, violentando así su integridad física, pero también violentándoles su dignidad.

Esta es una visión que los medios de comunicación, enseñan y que van encaminadas a rechazar cualquier beneficio penitenciario, o cualquier intento de humanización de los centros de internamiento o de los penales, por lo tanto el estado debe de establecer mecanismos efectivos de control en todos los ámbitos de la seguridad, para garantizar que las personas que son privadas de libertad en vías de investigación o las que son encontradas culpables y remitidas a los centros penales, sean tratados conforme a derecho.

En muchas ocasiones la costumbre empleada por autoridades se basa en que la persona detenida es un delincuente y por ende no tiene derechos que se deban de respetar, por tal razón los encargados de los lugares llámense bartolina, centro de internamiento y centros penales abusan de su superioridad, es ahí que el Estado tiene la obligación de velar por los derechos que tienen como procesado, interno o reo, en cualquier calidad que tenga dichas personas.

---

<sup>222</sup> FESPAD, "A tres años de una difícil herencia". 29

Un ejemplo, es la falta de formación de los militares en solucionar conflictos; ante una crisis, ponen en práctica lo que en la formación militar les enseñan hacer: dispararle al enemigo. Esto se agrava, y no soluciona los problemas, pues en la mayoría de estos casos, se ha puesto en libertad inmediata a los agresores, aduciendo, de manera arbitraria, legítima defensa. Al contrario se estaría retrocediendo todo lo que ya se ha avanzado, pues luego de los acuerdos de paz este tipo de prácticas va en contra de los derechos humanos y garantías constitucionales.

### **5.5.2. Derecho a la vida**

El derecho a la vida es el inicio de todos los derechos inherentes de la persona humana. Su protección en todos los ordenamientos jurídicos, no permite que se atente contra la vida, sino que también se le asegure al ser humano, condiciones de dignidad y desarrollo pleno e integral. En nuestro país el aborto está restringido porque atenta contra los Derechos Humanos, ya que desde el momento de su concepción se reconoce el derecho a la vida que se vinculado al ser humano y a la dignidad de todas las persona, todo ser humano, sin excepción, merece el respeto incondicional por el simple hecho de existir y estar vivo. Por lo tanto, desde su nacimiento, todo ser humano tiene derecho a una vida protegida.<sup>223</sup>

Por tanto, el derecho a la vida significa respetar al ser humano, a no ser asesinado, lo cual constituye la prohibición formal de no causar intencionadamente la muerte de las persona. Esto implica que nuestro país no debe aplicar la pena de muerte sobre aquellos que cometen delitos, sino que también debe de protejan eficazmente su vida para luchar y condenar

---

<sup>223</sup> Humanium, "Derecho a la Vida: Concretamos los derechos del niño", accedido 10 de mayo de 2018, <https://www.humanium.org/es/derecho-vida/>.

los actos delictivos. Cabe mencionar que esta prohibición a la pena de muerte, mediante la firma del convenio Centroamericano sobre derechos humanos, ninguno de los países como Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, y Panamá pueden establecer este tipo de medidas, estableciendo para ello parámetros preventivos para el control de la situación problemática.

### **5.5.3. Derechos penitenciarios**

El Salvador cuenta con herramientas jurídicas orientadas a tener prisiones modernas y democráticas de los regímenes penitenciarios del mundo contemporáneo. Sin embargo, la realidad es otra, las prisiones en El Salvador, son lugares con graves problemas de salubridad.<sup>224</sup>

La realidad que se vive en las distintas cárceles del país constituye verdaderos lugares de desprecios por la sociedad, ya que se viven en inhumanas condiciones en los que los privados de libertad se encuentran en condiciones de hacinamiento, insalubridad, falta de asistencia médica hospitalaria psicológica y no tienen una buena alimentación.

### **5.5.4. Derecho a un juicio justo y rápido**

En El Salvador la prueba testimonial es el sustento principal para determinar la comisión de un delito; la FGR ha abusado del criterio de oportunidad, desnaturalizándolo y creando la figura del “criteriado” aplicado a una persona que, a fin de obtener los beneficios que le han ofrecido, delata a otras personas, al margen de su culpabilidad o inocencia.

---

<sup>224</sup> *Ibíd.*

La PNC y la FGR son las instituciones encargadas de perseguir y dirigir la investigación de un delito pero en ocasiones con la figura del criterio de oportunidad el beneficiario es decir el criteriado por obtener el beneficio dando delata a las demás personas y es aquí que no solo los delincuentes se van en las redadas si no que gente que no tiene nada que ver en el delito y es aquí que no se aplica un juicio justo, ya que por el nivel de pobreza que viven se va gente que no tiene nada que ver en la investigación

### **5.6. Estructura y procedimiento administrativo**

Debe entenderse la estructura y procedimiento administrativo de las instituciones públicas competentes en materia de seguridad ciudadana, como el instrumento que explica las relaciones de coordinación entre actores internos como con otras estructuras e instituciones gubernamentales en sus funciones y comportamientos que respondan a las demandas de una sociedad con bienes y servicios considerados de interés general que a través de recursos de diverso orden transforman insumos en resultados. Este proceso de transformación está compuesto por un conjunto de tareas y operaciones que son planeadas, ejecutadas, controladas, dirigidas y evaluadas.

La problemática fundamental a enfrentar, es analizar la estructura de las instituciones u organizaciones públicas y sus procedimientos administrativos que respondan o acierten a las necesidades de la ciudadanía, así como sus desaciertos o fallas en la formulación y ejecución de sus principales programas y estrategias. El Gobierno y agencias de investigación no gubernamentales, identifican que la criminalidad tiene raíces estructurales y complejas, por lo tanto, la causa generadora de tal problemática es multi-causal, considerando factores determinantes como la de naturaleza socio-cultural, político-institucional, así como factores jurídicos contingentes.

Para la implementación, ejecución y desarrollo de las políticas públicas encaminadas a la erradicación de la criminalidad existen instituciones claves que por su competencia, funciones y finalidad son idóneas para ejecutar a plenitud o buscar conseguir los fines de tales políticas. Por lo tanto, es indispensable estudiar su estructura y la distribución de sus recursos, para determinar todos aquellos aciertos y desaciertos en la ejecución de distintos planes contenidos en la política de seguridad ciudadana.

### **5.6.1. Financiamiento**

Los recursos que el Estado puede obtener provienen de los impuestos, préstamos internos o externos, donaciones y transferencias. Cada una de las fuentes, principalmente los impuestos y el financiamiento interno y externo, se consolidan en el presupuesto general de la AL., desglosar el presupuesto de seguridad pública en sus diferentes programas, se muestra que el componente de “Servicios a la seguridad pública” es el que más recursos ha recibido en el transcurso del tiempo, disminuyendo su pendiente de crecimiento a partir del año 2010. En este programa, según el presupuesto de justicia y seguridad pública, los recursos se destinan a tres áreas fundamentales: administración, eficacia policial y servicios de Inspectoría, concentrando su accionar en la disminución de la delincuencia mediante operaciones policiales, por lo tanto, se concluye que es uno de los programas más importantes en el control y disminución de los homicidios.<sup>225</sup>

Por cada millón de dólares invertidos en dicho programa, existe una reducción de nueve homicidios al año, por lo que se debería evaluar la estrategia y las acciones desarrollada, para focalizar los recursos en

---

<sup>225</sup> Carlos Alfredo Molina Batlle, "Financiamiento de la Seguridad Pública en El Salvador", *Policía y Seguridad Pública*, n. 7 (2015). 43

programas más eficaces y eficientes<sup>226</sup>. A principios de 2015, se creó el Plan El Salvador Seguro, el cual, de acuerdo con las autoridades, fue gestado en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. El costo total estimado del plan es de US\$1,850 millones; de ese monto, el CNSCC estima que US\$1,250 millones serán invertidos en prevención. El panorama de las finanzas públicas no es el mejor para poder reunir estos recursos. De 2008 a 2014, se registró un aumento importante de los ingresos tributarios, resultado de nuevos impuestos y aumentos de alícuotas y tasas, junto con la puesta en marcha de planes de fiscalización. La carga tributaria neta pasó de 13.5% del PIB en 2008 a 15.4%, recaudándose en 2013, US\$860.5 millones más que en 2008.

Han ocurrido aumentos importantes en las asignaciones presupuestarias para las instituciones de seguridad y justicia. No obstante, se tiene, un aparato administrativo cada vez más grande que ha implicado un aumento importante de las remuneraciones y otros gastos comprometidos, ha impregnado de mayor rigidez al presupuesto; lo que en un contexto de cuentas fiscales debilitadas y bajo crecimiento, ha reducido el espacio para poder aumentar sustancialmente el presupuesto en seguridad. Para afrontar esta situación se requiere de un ajuste fiscal integral, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos, en el que se prioricen las asignaciones, y se haga un uso eficiente de los recursos.<sup>227</sup>

En el presente, las autoridades han buscado obtener el financiamiento para desarrollar el plan de seguridad, a través de nuevas cargas al consumidor y a las empresas. En octubre de 2015 se aprobó la Ley de Contribución

---

<sup>226</sup> *Ibíd.* 48

<sup>227</sup> Carolina Alas de Franco, "Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia", *Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social*, n. 1 (2016). 1

Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, que establece un cargo del 5% aplicado a la adquisición y/o utilización de los servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades.<sup>228</sup> Al mismo tiempo se aprobó la Ley de Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana, creando una contribución especial del 5%<sup>229</sup>, sobre las ganancias netas de las personas jurídicas o grupo de personas con utilidades netas iguales o mayores a los US\$500,000 anuales.

Al comenzar a operar estas medidas se generarán recursos importantes para seguridad; sin embargo, no puede obviarse que en un contexto de bajo crecimiento y un clima bastante polarizado como en el que está inmerso El Salvador, la aplicación de más cargas afecta el crecimiento, lo que a su vez desacelera la recaudación, generándose un círculo vicioso.<sup>230</sup> La mejor apuesta para financiar el sistema de seguridad pública, es lograr niveles de crecimiento económico sostenibles, con la generación de empleo productivo, por medio de la inversión; por lo tanto, la obtención de mejores resultados en el combate de la delincuencia es la reducción de la pobreza, así como el fortalecimiento de las instituciones involucradas en los subsistemas policial y justicia. Mientras se creen las condiciones necesarias, y se generen las oportunidades para reducir la pobreza, los programas de prevención, conjuntamente con la inversión en educación y programas sociales, son la solución para disminuir los homicidios.

Según estudios, la principal causa que afecta los homicidios y delitos, incluyendo el crimen organizado es la pobreza. Por cada unidad de

---

<sup>228</sup> Este cargo aplica a servicios de telefonía fija y móvil, televisión por suscripción, transmisión de datos, y la adquisición de los dispositivos tecnológicos, terminales y aparatos necesarios para el uso de esos servicios, excluyendo computadoras y televisores.

<sup>229</sup> *Ibíd.* 2.

<sup>230</sup> *Ibíd.*

disminución de pobreza, los homicidios se reducen a 940 al año.<sup>231</sup> Por otro lado, hasta el momento, las acciones para combatir la delincuencia han sido poco efectivas; y, por el contrario, lejos de reducirse, la tasa de homicidios ha aumentado en los últimos meses. Esto ha sucedido, a pesar de que el presupuesto y el recurso humano destinado a seguridad y justicia se han venido incrementando en forma significativa. En 2015, hubo un repunte de la violencia, con 6,657 homicidios reportados en ese año; el país se ha posicionado como una de las naciones más violentas del mundo.

En este apartado se analiza la ejecución presupuestaria de las principales instituciones del gobierno central que están encargadas de la seguridad y administración de justicia: a) Órgano Judicial (OJ), b) Fiscalía General de la República (FGR), c) Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) (incluyendo sus adscritas) y d) Ministerio de la Defensa Nacional (sin incluir sus adscritas). El Ramo de Defensa ha estado más involucrado en los planes para controlar la delincuencia en los últimos años, luego de que la estrategia en el combate al crimen incorporara el apoyo de brigadas de elementos de la Fuerza Armada en tareas de seguridad.

El MJSP tiene a su cargo la Policía Nacional Civil (PNC) y la administración del sistema penitenciario, entre otras funciones; y tiene como instituciones adscritas: la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (UTE) y el Consejo Nacional de Administración de Bienes (CONAB), creado en 2014. Las instituciones del gobierno central que se abordarán son claves para garantizar la seguridad y administración de justicia en el país, y son las que absorben la mayor parte del presupuesto destinado a este fin.

---

<sup>231</sup> Molina Batlle, "Financiamiento de la Seguridad Pública", 54.

Gasto en conjunto de instituciones: En todo el período 2008-2014, el OJ, la FGR, el MJSP (sus adscritas) y el Ministerio de Defensa erogaron en conjunto US\$5,012.9 millones. En estos años se ha observado un aumento en las asignaciones presupuestarias y en el personal de estas instituciones. En 2015, del gasto total presupuestado para estas cuatro instituciones, el 48% correspondió al Ramo de Justicia y Seguridad Pública, seguido por el Órgano Judicial que tiene una participación del 30.1%, Defensa 16.9%, y a la Fiscalía solo le fue asignado el 5.1%.

El presupuesto alto del Ramo de Justicia y Seguridad Pública se debe, en gran parte, a que tiene a su cargo la PNC que implica una planilla alta en personal y remuneraciones, a los cuales también se buscan dar cierta clases de incentivos para motivar en cierta forma a los miembros de la PNC.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública: El MJSP es el que tiene la mayor ejecución presupuestaria, en virtud que es la encargada de dirigir y ejecutar las políticas en materia de seguridad ciudadana, además de ello, es la institución que más ha aumentado su gasto; comparando 2008 con 2014, el gasto se incrementó en US\$44 millones, debido, principalmente, a aumentos importantes en el rubro de seguridad, seguido, muy distante, de los incrementos en administración del sistema penitenciario.

En 2015, de acuerdo con las cifras del presupuesto, se proyectó un incremento significativo de US\$64.8 millones para el MJSP. En ese año, se estimó que el ministerio destinará el 73.6% de su presupuesto al rubro de seguridad pública (US\$311.2 millones) principalmente para eficacia policial (PNC), registrando un incremento de US\$29.5 millones con respecto a lo ejecutado en seguridad un año antes; lo gastado en este rubro absorbe la mayor parte del presupuesto del ministerio cada año, en ese rubro están

contempladas las funciones relacionadas con la fuerza policial. Además, en 2015 se destinaron US\$23.8 millones para infraestructura penitenciaria, luego que en años anteriores ha habido nula o escasa inversión. El fuerte incremento del presupuesto del MJSP en 2015, se ha debido a mayores gastos en seguridad pública e infraestructura penitenciaria.<sup>232</sup>

El presupuesto de la PNC en el 2016 pasó de 277.2 millones a 264.9 millones para el 2017<sup>233</sup>. La Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), también sufrió una disminución de \$1.3 millones para el año 2017, que fue de \$10.7 millones, mientras que los fondos anteriormente aprobados se habían mantenido en los \$12 millones.

El presupuesto de la Dirección General de Centros Intermedios, la cual pasó de \$16,395, 960 millones en 2002 a \$ 68, 700,985 millones en 2015, de los cuales, según el estudio del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA, *casi no se invierte en rehabilitación*.<sup>234</sup> Los resultados arrojan que el 88% del presupuesto del 2014 destinado a esta área, se dedicó a remuneraciones y gastos de alimentación. En el informe del IUDOP se señala que el presupuesto anual destinado a la Dirección General de Centros Penales (DGCP) ha aumentado en \$ 52 millones en los últimos 13 años.

El presupuesto para la Dirección General de Migración y Extranjería, financiado con el fondo general de la nación corresponde para el año 2016,

---

<sup>232</sup> Alas de Franco, "Aumento de recursos". 4

<sup>233</sup> Mirna Velásquez, "Menos presupuesto para seguridad pública en 2017", La Prensa Gráfica, 08 de octubre de 2016, sección nación.

<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Menos-presupuesto-para-seguridad-publica-en-2017-20161008-0034.html>.

<sup>234</sup> Antonio Soriano, "Presupuesto de Centros Penales aumentó \$52 mills. en 13 años", Diario El Mundo, 11 de noviembre 2015, <http://elmundo.sv/presupuesto-de-centros-penales-aumento-52-mills-en-13-anos/>.

de \$2, 985,190 más el presupuesto financiado con el fondo actividades especiales con 17, 001,480. Sobre el último se redujo el presupuesto a \$16, 142,125.

Órgano Judicial: es el que recibe la segunda mayor asignación de las instituciones analizadas. Al comparar lo gastado en 2008 con el de 2014, se observa un incremento de US\$38.8 millones en esos seis años, y en 2015, su asignación presupuestaria fue incrementada sustancialmente: US\$47.6 millones, en solo un año. Este incremento se debe, principalmente, al aumento en lo asignado a administración de justicia. Este rubro es el que siempre absorbe la mayor parte del presupuesto del OJ, y en 2015 se proyecta que un 60% de lo presupuestado será para este fin; en segundo lugar, se estima el 20.2% será para la dirección y administración institucional.<sup>235</sup>

Fiscalía General de la República: por su parte obtuvo un refuerzo presupuestario. En el año 2016 su presupuesto fue de \$44.7 millones más \$18 millones para inversión pública, por lo que el fiscal manifestó que fue insuficiente, por lo tanto la propuesta para el 2017 fue de 68.8 millones.<sup>236</sup> Todos estos presupuestos no han sido utilizados de la manera más idónea.

Ministerio de Defensa: el presupuesto destinado para esta institución, sufrió una reducción de casi cinco millones de dólares para el año 2017 con respecto al 2016. Según información del Ministerio de Hacienda (Finanzas), se experimentó una reducción de 4,8 millones de dólares. El presupuesto asignado para el 2017 fue de 141,3 millones, mientras que el aprobado en 2016 fue de 146, 1 millones.

---

<sup>235</sup> Alas de Franco, "Aumento de recursos". 6

<sup>236</sup> Velásquez, "Menos presupuesto para seguridad pública en 2017".

No se contemplan mayores inversiones en equipos de defensa y el presupuesto irá destinado, en su totalidad, a la operatividad de diferentes unidades militares, incluso reciben un refuerzo periódico a lo largo del año, sobre todo en lo referente a incentivos salariales, por medio de la contribución especial para la seguridad, por el desempeño de los efectivos en labores de seguridad pública en apoyo a la Policía Nacional Civil, además se busca también trasladar parte de los fondos recaudados para INJUVE, que servirá para realizar diferentes programas enfocados en la juventud y que estos puedan desarrollarse de mejor manera, enfocándose a enseñanzas productivas y que no pierdan su tiempo en la calle.

Distribución del gasto por funciones: de acuerdo con un estudio del Banco Mundial, El Salvador es una de las naciones de la región que gasta más en materia de seguridad y justicia.<sup>237</sup> Dicho estudio analiza el gasto clasificado por tipo de tarea o funciones que se llevan a cabo dentro del sistema de seguridad y justicia: a) prevención, b) vigilancia, c) investigación, d) proceso judicial y e) encarcelamiento y rehabilitación. Se señala que debe haber una distribución adecuada entre las distintas instituciones y tareas funcionales, para que todo pueda funcionar en forma coordinada y efectiva. En el caso de El Salvador, se determina que el gasto se distribuye de manera desigual entre esas cinco funciones.

En 2011, el 43.8% de los fondos para seguridad y justicia se destinaron a la vigilancia y patrullaje policial, al entrenamiento y formación (ANSP) y a las tareas de vigilancia de las Fuerzas Armadas; el 31% fue para procesos judiciales y resoluciones judiciales (Órgano Judicial y Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ); para investigación criminal y acusación formal (PNC, FGR

---

<sup>237</sup> "El Salvador invierte más en seguridad y justicia", Banco Mundial, accedido 19 de abril de 2018, <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/05/23/El-Salvador-invierte-mas-en-seguridad-y-justicia>.

e Instituto de Medicina Legal (IML)) se destinó solo 15.3%; apenas 6.9% fue para supervisión de sentencia, prisión y rehabilitación; y un 3% para prevención.<sup>238</sup> Sin embargo, para el año 2017 se redujo el presupuesto para el ramo de justicia y seguridad pública, el proyecto planteado para que el Ministerio de Hacienda desembolse fue de \$434 millones, es decir, \$9.4 millones menos que el presupuesto con el que las instituciones aglutinadas en este ramo han funcionado. El presupuesto anterior fue de 443.4 millones.<sup>239</sup>

Préstamos: en 2009 se modificó el presupuesto, aumentando los ingresos corrientes del Estado; en ese mismo año, se reorientaron dos préstamos – uno con el BIRF y otro con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –, hacia distintas instituciones, incluyendo el MJSP (US\$19.5 millones), el Ministerio de Defensa (US\$5.6 millones) y la Fiscalía (US\$2 millones). Estos préstamos habían sido aprobados para contrarrestar los efectos de la crisis económica que afectó significativamente la economía en ese año, y, por tanto, la recaudación tributaria. En 2010, de nuevo se reorientaron fondos de estos mismos dos préstamos y del remanente de FOSEDU hacia el MJSP. Además, de un préstamo con el BID, aprobado en ese año para fortalecimiento fiscal, también se canalizaron recursos hacia el MJSP, la Fiscalía y Ministerio de defensa.

En 2011 hubo una redistribución de los recursos provenientes de cuatro préstamos con el BID, que originalmente estaban destinados a paliar la emergencia nacional de 2009. En 2012 se aprobó un préstamo con el BID para el Programa Integral de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación al Cambio

---

<sup>238</sup> Alas de Franco, "Aumento de recursos". 8

<sup>239</sup> Velásquez, "Menos presupuesto para seguridad pública en 2017".

Climático para El Salvador, parte de estos recursos los recibió Defensa (US\$10.2 millones) y el MJSP (US\$8.1 millones).

En 2013 se aprobó destinar US\$10.5 millones para reforzar el presupuesto de Defensa y US\$6 millones para el MJSP, provenientes del remanente de la emisión de eurobonos de 2012. Además, en ese mismo año, se reforzó el presupuesto del MJPS con US\$3 millones del préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para prevención de vulnerabilidad.

En 2014, el Ramo de Justicia y Seguridad Pública usó US\$535.1 miles, provenientes de cooperación no reembolsable del BCIE, para la ejecución del proyecto Fortalecimiento de las Capacidades de la Subdirección de Administración y Finanzas de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Además, ejecutó US\$69.1 millones del préstamo con el BCIE para prevención de vulnerabilidad, ya mencionado.

En 2015 se hizo otra reorientación de fondos para incentivos económicos y compra de equipo en el área de seguridad: US\$15 millones para la PNC y US\$13 millones para la Fuerza Armada. De acuerdo con declaraciones de funcionarios, este dinero servirá para dar un bono de US\$600 a agentes, cabos y sargentos, US\$400 a oficiales y US\$200 a empleados administrativos; otra parte será destinada para compra de vehículos y armamento de la PNC. Lo destinado a Defensa será para pagar salarios a 6,000 efectivos que apoyan las tareas de seguridad, y para mejorar el transporte.<sup>240</sup>

---

<sup>240</sup> Alas de Franco, "Aumento de recursos". 13

### **5.6.2. Cambios en la estructura organizacional, jerarquía y como se supervisan mutuamente las instituciones en materia de seguridad ciudadana**

En el anterior período presidencial y en el actual, se han dado cambios en la línea continua de autoridad. Esto es de vital importancia a la estructura por que ayuda a preservar el concepto de una línea ininterrumpida de autoridad, si se rompe la unidad de mando un subordinado podría tener que atender a demandas o prioridades conflictivas de varios superiores, entre otros problemas.

El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, es una de las instituciones que sufrió tales cambios. En el año 2009, con un nuevo gobierno a cargo de Mauricio Funes Cartagena, como candidato del FMLN, que por primera vez accede a la presidencia de la república, realizó varios cambios dentro de tal institución como nombrar ministro a Manuel Melgar, y como viceministro Álvaro Henry Campos. En la PNC colocó a Carlos Antonio Ascencio Girón.<sup>241</sup> Según el documento denominado “Plan Estratégico de la PNC 2009-2014), el modelo de seguridad y organización policial entró en crisis por ser excluyente, al no tomar en cuenta la participación social y no lograr la incorporación del personal institucional en el diseño de las estrategias y acciones desarrollados, priorizando la represión, teniendo poca efectividad en los resultados.

Este plan estratégico tiene como principales desafíos recuperar la confianza de la población en la corporación policial, lo cual suponía un reforma que

---

<sup>241</sup> Ernesto Cardoza y Oscar Meléndez, "Cambios, continuidades y relaciones de poder en la estructura organizacional de la Policía Nacional Civil 1992-2006", *Policía y Seguridad Pública*, n. 7 (2017). 76

permitiera desarticular las estructuras delincuenciales que operaban al interior de la PNC, así como la expulsión de malos elementos. Por lo anterior, se dio el primer paso a los nombramientos de los jefes policiales, para después impulsar acciones concretas que permitan reducir los índices criminales en los 20 municipios más violentos del país.

Luego, debido al incremento de homicidios diarios, las autoridades encargadas de seguridad pública optaron por mantener la represión del delito con la participación del ejército. El 28 de septiembre del 2009, se dispondría de la fuerza armada hasta el 30 de septiembre del 2010, con el propósito de ayudar a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna, por medio de la planificación y ejecución de operaciones de mantenimiento de la paz interna en todo el territorio nacional.

El 9 de noviembre de 2009, el Presidente de la República decidió ampliar lo dispuesto en el decreto anterior. Entre las que destacan están los registros o requisas a personas y vehículos, proceder a la detención en caso de flagrancia y entregar a los detenidos de inmediato a la PNC, reforzar la seguridad perimetral de los centros penitenciarios u otro tipo de centro de detención, a requerimiento de la autoridad competente y otros requerimientos de apoyo por parte de la PNC.<sup>242</sup>

La inserción de militares en tareas de seguridad se complementó el 8 de noviembre de 2011. El Ministro de Justicia y Seguridad Pública, Manuel Melgar, presentó su renuncia al cargo y en su sustitución se nombró al general David Victoriano Munguía Payés, quien antes se había desempeñado como Ministro de Defensa. En el 2012, el presidente Funes,

---

<sup>242</sup> *Ibíd.* 4

destituyó al comisionado Carlos Ascencio como director de la PNC y en sustitución al ex viceministro de defensa nacional, al general Francisco Ramón Salinas Rivera.<sup>243</sup> Además, en enero de 2012<sup>244</sup>, el viceministro de Justicia y Seguridad Pública, Álvaro Henry Campos, presentó su renuncia al cargo y en sustitución se nombró a Douglas Moreno, quien antes se había desempeñado como Director de Centros Penales.

Sin embargo, estos nombramientos se declararon inconstitucionales por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el 17 de mayo del 2013, en el proceso de inconstitucionalidad con referencia 4-2012. Como consecuencia de la sentencia, el 28 de mayo del 2013, fue nombrado como ministro de Justicia y Seguridad Pública, José Ricardo Perdomo Aguilar, quien antes se había desempeñado como director del Organismo de Inteligencia del Estado. De igual forma, se nombró como director de la Policía Nacional Civil a Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, quien desde enero de 2012 había fungido como Director General de Migración y Extranjería.<sup>245</sup>

El general Francisco Ramón Salinas Rivera asumió la dirección general de Organismo de Inteligencia del Estado, luego de que su nombramiento como director de la PNC fuera declarado inconstitucional. Por otra parte, el general Munguía Payés, fue nombrado nuevamente como ministro de defensa. El 5 de junio de 2013, Douglas Moreno renunció como viceministro de Justicia y Seguridad Pública, y en su lugar fue juramentado Juan Javier Martínez.<sup>246</sup>

La dinámica al interior de los organismos encargados de la seguridad pública, durante el primer gobierno del FMLN, estuvo marcada por la

---

<sup>243</sup> *Acuerdo Ejecutivo N° 535* (El Salvador: Órgano Ejecutivo, 2011), 8-9.

<sup>244</sup> *Acuerdos Ejecutivos N° 28, 29 y 30* (El Salvador: Órgano Ejecutivo, 2012), 12-13.

<sup>245</sup> *Acuerdos Ejecutivos N° 205, 206 y 207* (El Salvador: Órgano Ejecutivo, 2013), 18-19.

<sup>246</sup> Instituto Universitario de Opinión Pública, *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014* (San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2014) 102-108.

designación de militares en cargos relacionados con la seguridad pública, como en la PNC, situación que fue revertida en una sentencia de inconstitucionalidad. Con la realidad anterior, en 2014 se desarrollaron elecciones presidenciales, de las cuales resultaron electos los candidatos del FMLN: Salvador Sánchez Cerén, como presidente de la República, y Óscar Samuel Ortiz Ascencio, como vicepresidente, para el periodo 2014-2019.

El 01 de junio del año 2014, el presidente Sánchez Cerén, nombró como Ministro de Justicia y Seguridad Pública a Benito Antonio Lara Fernández. Por otro lado, se juramentó como Director General de la Policía Nacional Civil al comisionado Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde. No obstante, Benito Lara presentó su renuncia al cargo el 21 de enero del 2015 y en su lugar fue juramentado el comisionado Mauricio Ramírez Landaverde, en consecuencia, se nombró a Howard Augusto Cotto Castaneda como director de la Policía Nacional Civil.

En el Programa Estratégico Institucional de la Policía Nacional Civil, para el quinquenio 2015-2019, se reestructuró la institución, en función del fortalecimiento territorial y un adecuado modelo de Policía Comunitaria, por lo tanto, se colocó como prioritario simplificar la estructura organizativa en función de garantizar el orden, la tranquilidad y la seguridad pública.

El 24 de marzo de 2010 se aprobó la creación de la Unidad de Análisis y Tratamiento de Información (UCATI), misma que ya había sido incluida en la estructura aprobada en abril del 2009, la cual será la encargada de analizar la información de interés criminal con delitos y delincuentes, generadas por las dependencias responsables de la investigación criminal a nivel nacional. Asimismo, se reestructuró el Centro de Inteligencia Policial (CIP), se crearon departamento de Inteligencia Policial de nueve delegaciones y se capacitó a

policías en esta área. En febrero del 2012 el Ministro de Justicia y Seguridad Pública anunció la creación de unidades antipandillas para reducir los homicidios y enfrentar a estos grupos, luego, a través de un decreto ejecutivo, se incluyó a la estructura la Subdirección Antipandillas dependiente de la subdirección general.<sup>247</sup>

Para el año 2016, la estructura organizativa ha sido simplificada, disminuyendo la cantidad de instancias institucionales y dependencias, pero mantienen la tendencia de la centralización de la Sub-dirección General y la Dirección General con la finalidad de una pronta comunicación y supervisión interinstitucional. El alto nivel de cercanía es gracias a su posición estructural que les permite tener acceso a otras instancias institucionales a través de caminos más cortos. Esto las convierte en las instancias institucionales más centrales dentro de la jerarquía de la PNC, manteniendo la posición estructural favorable para ejercer el control y el mando dentro de la institución burocrática.

Por su parte la ANSP, para el ejercicio financiero fiscal 2014, el Gobierno de la República estableció como principales objetivos impulsar una administración honesta, austera, eficiente y transparente y de corresponsabilidad ciudadana, orientando los recursos a favorecer el desarrollo y el bienestar de la población, procurando alcanzar acuerdos de nación que permitan resolver los grandes problemas del país y que faciliten la construcción de los cambios estructurales que se necesitan.

Si bien la Academia Nacional de seguridad Pública no ha recibido cambios estructurales significativos, se centraron en el fortalecimiento de la plantilla

---

<sup>247</sup> Cardoza y Meléndez, "Cambios, continuidades y relaciones de poder en la estructura organizacional". 80

policial al graduar a nuevos agentes policiales, incorporación de los mismos a la PNC, ascensos en diferentes categorías y niveles, siendo esta administración la que más ascensos ha promovido para la policía; también, se dieron a conocer los logros alcanzados en cuanto a la capacitación en cursos de actualización en puestos de trabajo y cursos de especialización.

En el periodo comprendido del 1 de junio de 2009 al 31 de diciembre de 2014, la ANSP administró un total de 2,314 cursos, entre los cuales, 292 son de Especialidad Policial, en los que se formaron 10,480 profesionales de la PNC de distintos niveles y categorías; 974 de Actualización para agentes policiales en puestos de trabajo, capacitando a 23,558 agentes; y 1,048 cursos de Filosofía de Policía Comunitaria, participando 21,783 profesionales de la PNC. En cursos de esta naturaleza la Academia Nacional de Seguridad Pública ha formado a un total de 55,821 miembros de la corporación policial.<sup>248</sup> Es de observar que en el transcurso de los dos periodos presidenciales han existidos una serie de cursos y preparaciones para los miembros de la ANSP.

En el área de actualización se desarrollaron 7 Cursos, ejecutándose 208 eventos en los que participaron 4,814 agentes policiales en puestos de trabajo, desarrollándose las temáticas: Intervención Policial, Conocimiento en el Procesamiento del Lugar de los Hechos, Protección en la Escena del Delito, Estudio de Códigos Penal y Procesal Penal, Estudio de Leyes Especiales, Primeros Auxilios, Policía Comunitaria Componente Oficina de Atención Ciudadana.<sup>249</sup>

---

<sup>248</sup> Diego Lemus, "Informe Consejo Académico de la ANSP" (El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública, 2014), 9.

<sup>249</sup> *Ibíd.* 10

La ANSP, refuerza a las unidades que conforman la estructura policial, como la nueva unidad de policía comunitaria que a partir del año 2010, oficializa la implementación a nivel nacional de su Modelo Policial basado en la Filosofía de Policía Comunitaria, para promover una nueva modalidad de trabajo que permitiera integrar a la comunidad y a los diferentes actores, en el desarrollo de acciones conjuntas en busca de mejorar las condiciones de seguridad y por tanto su calidad de vida.<sup>250</sup>

Por otra parte, los centros penitenciarios han sufrido algunos cambios estructurales como la incorporación de la unidad de Asociatividad y Emprendedurismo, que servirá como base para conectar la visión institucional con el nuevo enfoque penitenciario, con el que se pretende dar cumplimiento a la reinserción social, laboral y productiva de la población ex privada de libertad y del régimen abierto.

Todo lo mencionado anteriormente, es una base estratégica para enlazar con la visión institucional en el nuevo enfoque con el que se pretende dar cumplimiento a la reinserción social, laboral y productiva de la población atendida por el centro de coordinación post-penitenciario con el programa de prevención "YO CAMBIO" que se basa principalmente en dos enfoques que son de carácter externo y el de carácter interno.

El carácter externo, con ese enfoque se busca que la Dirección General de Centros Penales, logre concientizar a los diferentes sectores de la sociedad, de la necesidad de insertar en el mercado laboral a la población ex privada de libertad y en forma efectiva; y el carácter interno, que consiste en concientizar al personal del sistema penitenciario en trabajar en la

---

<sup>250</sup> Policía Nacional Civil, "Policía Comunitaria", accedido 18 de abril de 2018, [http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/temas/programas/policia\\_comunitaria](http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/temas/programas/policia_comunitaria).

rehabilitación de la población privada de libertad y que el centro de coordinación post penitenciario haga difusión con las personas beneficiadas, que el trabajo que realice en el entorno cooperativo, le permitirá que muy pronto pueda ayudar económicamente a su núcleo familiar.<sup>251</sup>

Cabe destacar que el programa “Yo Cambio” nació el 16 de diciembre de 2011, en el Centro Penal de Apanteos, en Santa Ana, sin embargo, fue relanzado como un “Modelo Penitenciario”, en el 2014, bajo la administración de Benito Lara y del Director de Centros Penales, Rodil Hernández. Luego El director de Centros Penales<sup>252</sup>, aseguró que el programa de rehabilitación Yo Cambio se ha convertido en un modelo de gestión penitenciaria, que permite a los privados de libertad obtener herramientas y conocimientos que faciliten su reinserción a la sociedad.

El Órgano Judicial, después de los acuerdos de paz, se renovó completamente, creando para ello un nuevo mecanismo para la elección de sus magistrados y que estas pudieran ser manera más transparente. Gracias a ello, ahora se requiere, entre otros aspectos, que la Asamblea Legislativa los elija para un período de nueve años y que la Corte se renueve por terceras partes cada tres años (art. 186 Cn.).

Sin embargo, la transformación del mecanismo y tiempos de designación comenzó en 2003. Ese año, la Asamblea Legislativa, al elegir a los cinco magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tuvo que haber escogido a dos para nombrarlos como magistrados de la Sala de lo Constitucional. En 2006,

---

<sup>251</sup> Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, *Manual de Gestión Penitenciaria Yo Cambio* (El Salvador: Dirección General de Centros Penales, 2017), 71-72.

<sup>252</sup> Diario Co Latino, "Celebran primer aniversario del Modelo penitenciario Yo Cambio", accedido 18 de abril (2018) <https://www.diariocolatino.com/celebran-primer-aniversario-del-modelo-penitenciario-yo-cambio/>.

de los cinco magistrados electos, le hubiera correspondido escoger a un nuevo integrante a la Sala. En lugar de ello, la Asamblea completó la Sala con magistrados de otras. En la elección de 2003, movieron a una magistrada y a un magistrado elegidos en 2000 para la Sala de lo Constitucional. En 2006, trasladaron nuevamente a otro, nombrado en 2003. Lo anterior alteró el orden planificado en la elección de 1994.

Los traslados de magistrados en los años 2003 y 2006, que habían cumplido con su tiempo de servicio de tres años en otras salas implicó que la Sala de lo Constitucional quedara conformada por cuatro magistrados cuyos nombramientos finalizaban en 2009 y un quinto en 2012. De haberse respetado el orden, la Corte Suprema de Justicia tendría que haberse renovado con dos magistrados para la Sala de lo Constitucional y tres para las otras salas en 2012. Al alterarse la lógica de los tiempos de servicio, a los diputados solamente les correspondía elegir al integrante de la Sala de lo Constitucional que sustituiría al magistrado que entró en 2006.

Uno de los argumentos para sustituir a dos magistrados a la Sala de lo Constitucional este año es que, de los actuales, sólo Sidney Blanco, Rodolfo González y Florentín Meléndez están nombrados expresamente para nueve años en el decreto de la elección de 2009<sup>253</sup>. Ello deja de lado que a Belarmino Jaime lo designaron como miembro de la Sala. La interrogante es la siguiente: ¿es constitucional designar a un miembro de la Sala de lo Constitucional solamente para un período de tres años? La respuesta es “no”: constitucionalmente, no es posible que los integrantes de la Sala sean designados para un período inferior a los 9 años. Ello implicaría negar la propia estructura e integración que exige la Constitución, negaría también la

---

<sup>253</sup> Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, "Inconstitucional elección de magistrados", accedido 19 de abril de 2018, <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-1373>.

supremacía de la Sala de lo Constitucional y desnaturalizaría su rango constitucional. Pues, según la Constitución, los magistrados de la Sala de lo Constitucional deben ser designados única y exclusivamente por la Asamblea Legislativa para ser miembros de esa Sala, y esa exigencia constitucional les da una legitimación constitucional y legitimación democrática derivada.

El 24 de abril de 2012, seis días antes de concluir su periodo de funciones, la Asamblea Legislativa, llevó a cabo la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia para el periodo 2012-2021, en exceso de sus facultades constitucionales, puesto que a inicios de esa legislatura ya había electo a los magistrados de la Corte para el periodo 2009-2018. Dado que en un Estado democrático de derecho, ante las violaciones constitucionales y los abusos de poder, debe existir un remedio; la población activó los mecanismos de defensa que establece la Constitución y a los pocos días de la elección, se sucedieron 4 demandas para impugnar la constitucionalidad de dicha actuación. Este control ciudadano, provocó también la impugnación de otras elecciones realizadas por la Asamblea Legislativa, incluyendo una idéntica actuación realizada por la legislatura 2003-2006, que eligió a los magistrados de la CSJ para el período 2003-2012 y nuevamente a los magistrados para el período 2006- 2015.<sup>254</sup>

Asimismo en, la Fiscalía General de la República, a través del ahora ex fiscal general Luis Martínez, se produjeron cambios estructurales dentro de la institución, al nombrar a una reconocida y prestigiosa Jueza al cargo de Fiscal General Adjunto, a un Juez y un Magistrado, de intachables méritos,

---

<sup>254</sup> Departamento de Estudios Legales, "Comentarios a las Sentencias de Inconstitucionalidad sobre la elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia", *Fundación Salvadoreña para El Desarrollo Económico y Social*, (2012), 138.

como asesores del Despacho; esto lleva a concluir que los cambios van en serio. No se iba a tomar la molestia si no fuera así. Si esa decisión le dio prestigio, también lo comprometió a que el ansiado cambio no sea una construcción retórica.

Inicialmente, rompió con un maleficio de casi una década que el Fiscal General Adjunto era una figura decorativa; el anterior funcionario que estuvo en ese cargo por casi una década<sup>255</sup>, ante los cuestionamientos que se le hacían a las administraciones en el cual él fue el segundo al mando, cómodamente confesaba, que en temas protagónicos, él no se daba cuenta, cuando el cargo lo obligaba a estar informado o renunciar dignamente, aceptando que en su gestión como adjunto, no asumió el rol que le correspondía.

En la actualidad, el Fiscal General Douglas Meléndez, ordenó una serie de cambios en las direcciones regionales y en un 90% de las jefaturas de las oficinas fiscales a nivel nacional, esto, con el objetivo de “robustecer el trabajo institucional y la lucha contra el crimen en todas sus facetas”, según indica un comunicado emitido por el Ministerio Público. Según fuentes oficiales, a partir del 2 de octubre de 2017, iniciarán los cambios en las diferentes instituciones. Algunas rotaciones que se realizaron fueron: El director de la Defensa de los Intereses de la Sociedad de la zona central, Israel Zavala Cubías, pasará a la Dirección de la Defensa de los Intereses de la Sociedad de San Salvador.

Así, también, el director de la Defensa de los Intereses de la Sociedad de San Salvador, Francisco Vides, pasará a la Dirección de la Defensa de los

---

<sup>255</sup> "Vientos de cambio en la Fiscalía", ContraPunto Diario El Salvador, accedido 19 de abril de 2018, <http://www.contrapunto.com.sv/archivo2016/columnistas/vientos-de-cambio-en-la-fiscalia>.

Intereses de la Sociedad de la zona central. El subdirector de la zona central, Ricardo Mejía, asumirá la Subdirección de la Defensa de los Intereses de la Sociedad de la zona occidental. Néstor Guzmán, quien se encontraba destacado en la Unidad de Acceso a la Información, pasará como subdirector de la Defensa de los Intereses de la Sociedad de San Salvador.<sup>256</sup>

La jerarquía y la supervisión mutua del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública para la fase de ejecución en la erradicación de la inseguridad ciudadana que se vive, se manifiesta desde su gabinete de Gestión de Seguridad está integrado por el Ministerio de Justicia y Seguridad pública, quien estará encargado de su coordinación, del Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial, del Director General de la Policía Nacional Civil, Director General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, Jefe del Organismo de Inteligencia del Estado, Director General de Centros Penales y del Director General de Migración y Extranjería.<sup>257</sup> Este Gabinete de seguridad es el encargado crear e implementar las diferentes políticas públicas en materia de seguridad

El objeto de este Gabinete es ser una instancia de coordinación de las instituciones del gobierno que participan en acciones para fortalecer la cultura de paz y el mantenimiento del orden público, con la finalidad de diseñar, formular, ejecutar, darle seguimiento y evaluar de manera articulada los planes, programas y proyectos que vinculen a los sectores gubernamentales y a los actores de la sociedad civil.

---

<sup>256</sup> "Fiscal ordenó el cambio del 90 % de sus jefaturas a nivel nacional", *Elsalvador.com*, accedido 19 de abril de 2018, <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/403525/fiscalia-confirma-25-cambios-en-jefaturas-importantes/>.

<sup>257</sup> A través del Diario Oficial tomo N° 403, se publica el Decreto número 10 el cual es la creación del Gabinete de Gestión de Seguridad, en el año 2014

El funcionamiento de la Policía Nacional Civil estará a cargo de su Director General, bajo la inmediata y exclusiva autoridad del Ministro de Gobernación. El Director General, podrá recomendar al Presidente de la República la creación o supresión de las dependencias que considere necesarias, tal como lo plantea la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

En cuanto a la sub dirección general, se encarga de apoyar en la supervisión y coordinación de actividades, como estrategias y planes policiales de prevención del delito y en la transmisión de órdenes a las sub direcciones. Una de ellas es La Subdirección de Seguridad Pública que es la encargada de coordinar y evaluar la ejecución de estrategias y planes policiales de prevención del delito, a fin de garantizar la tranquilidad, el orden y la seguridad pública a nivel nacional. De ésta dependerán las Divisiones de: Seguridad Pública, Servicios Juveniles y Familia, Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, Emergencia 911, Policía de Turismo y la de Control Migratorio y Fiscal, de conformidad al artículo 6 Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

Igualmente La Subdirección de Investigaciones, aunque es importante mencionar que la PNC se apoya de otras instituciones estatales como la Fiscalía General de la República, como es el caso de esta subdirección, ya que tiene como objetivo coordinar y evaluar el proceso de investigación del delito y crimen organizado, bajo la dirección de la FGR, sin embargo, la PNC cuenta con independencia en sus instrumentos de investigación como la unidad de análisis y tratamiento de la información, Oficina Central Nacional de la INTERPOL, Centro Antipandillas Transnacional, Policía Técnica y Científica, Central de Investigaciones, Antinarcóticos y Élite contra el Crimen Organizado, conforme al artículo 9 Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

A través de la Inspectoría General se puede vigilar y controlar las actuaciones de los servicios de la institución, así como lo referente al respecto de los derechos humanos, procurando la observancia de los mismos en todo procedimiento o servicio policial, con base en el artículo 13 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

En ese mismo sentido, la Fiscalía General de la República, a través de su superior, el Fiscal General de la República, dirige la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil, como se mencionó en el párrafo anterior; por lo tanto, cuenta con una estructura organizativa integrada por el Fiscal General de la República, el Fiscal General Adjunto, el Auditor Fiscal, el Secretario General, las Direcciones, Subdirecciones, Gerencias, Oficinas Fiscales, Distritos, Departamentos, Unidades Operativas o de Investigación, Unidades Asesoras, Secciones y/o demás unidades organizativas necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, de conformidad al artículo 6 del Reglamento del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

También cuenta con un Auditor fiscal que deberá efectuar las auditorías preventivas tanto en los procesos judiciales como administrativos en los que intervengan los Fiscales Auxiliares; así como tramitar toda denuncia que se presente para revisar la actuación de un funcionario, agente auxiliar o empleado de la Fiscalía, como lo señalan los artículos 8, 9 y 10 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Esto con el objetivo de realizar procesos más transparentes en las Instituciones

Las unidades operativas son: Delitos Relativos a la Vida e integridad Física, a Menores y Mujeres en su Relación Familiar, al Patrimonio Privado y Propiedad Intelectual, Administración de Justicia, Penal Juvenil, Hurto y

Robo de Vehículos, Medio Ambiente, de Vigilancia Penitenciaria, Recepción de Denuncias, Criminalística, Penal del Estado, Civil, de Impuestos, Control de Bienes del Estado y de Juicios, de Cuentas y Multas, como lo establece el artículo 33 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. De la misma manera, la Fiscalía General de la República coadyuva con el Órgano Judicial que tiene como misión administrar justicia de forma ágil e imparcial, cumpliendo con los principios y garantías constitucionales, respetando el debido proceso y la independencia judicial para garantizar la seguridad jurídica y el fortalecimiento del Estado de Derecho salvadoreño mediante un recurso humano profesionalizado y comprometido.

Por mandato constitucional, el Órgano Judicial, está integrado por la Corte Suprema de Justicia como Tribunal Supremo y por los Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Paz, diseminados en toda la República. Juzgados de Instrucción, los Tribunales de Segunda Instancia (Cámaras), sus respectivas salas, enfatizando la Sala de lo Penal por el tema abordado, y la Corte en Pleno.

Sin embargo, al contrastar los casos iniciados por la FGR para el año 2013, con los que ingresaron al Órgano Judicial, un total de 62,251 casos no llegaron a judicializarse, es decir el 80.7% de los que ingresaron inicialmente a sede fiscal. Esta tendencia se profundizó para los años siguientes. En 2009, la cifra de los que no pudieron ser conocidos en sede judicial creció a 74,345 casos, aun cuando durante este año la carga de trabajo inicial en la FGR se redujo, tendencia que se mantuvo en los dos años siguientes.<sup>258</sup> Un elemento que no debe pasarse por alto en el análisis del funcionamiento de

---

<sup>258</sup> Instituto Universitario de Opinión Pública, *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014*, 85.

la justicia salvadoreña es la altísima proporción de sobreseimientos definitivos por cumplimiento de plazo.

En el quinquenio pasado, los procedimientos comunes que concluyeron con un sobreseimiento de este tipo alcanzaron los 72,740 casos, lo que equivale a decir que el 46% de los procesos iniciados en los tribunales durante el penúltimo quinquenio fueron descartados por el juez, debido a que el fiscal no pudo incorporar pruebas suficientes para sustentar la acusación en el plazo que le fue otorgado en sede judicial para tal efecto. Es decir que de cada diez casos conocidos inicialmente por los jueces, cuatro concluyeron de forma anticipada por falta de pruebas o inactividad fiscal, lo cual es un indicador de la poca eficacia fiscal en la dirección de la investigación. Estas valoraciones deben ser de preocupación para las autoridades del Órgano Judicial, como de todos los jueces, mandos medios del Órgano Judicial, fiscales y policías, en cuyas manos está la aplicación de la justicia en el país<sup>259</sup>.

A pesar de la reforma judicial y la modernización del sistema de justicia fue una apuesta de los Acuerdos de Paz que demandó un importante despliegue de esfuerzos e inyección de recursos, la pronta y cumplida justicia sigue siendo una aspiración de la sociedad salvadoreña. Finalmente, El Sistema Carcelario es la organización creada por el Estado, consistente en un conjunto de infraestructura denominadas prisiones, que tienen por objeto de funcionamiento el cumplimiento de penas privativas de libertad y medidas de seguridad impuesta, el cual albergará a personas condenadas y procesadas por el Órgano Judicial.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> *Ibíd.*, 89-94

<sup>260</sup> Ana Lucía Alvarenga Rodríguez, "Arquitectura Penitenciaria y su Efecto en la Resocialización de los Internos" (Tesis de Licenciatura: Universidad Francisco Gavidia de El Salvador, 2005), 40.

Esta institución se encarga de generar las condiciones que promuevan la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad en la ejecución de la pena, considerando el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en los sistemas de protección internacional de los derechos humanos.

Entre las principales dependencias para la ejecución de actividades de la DGCP en contra de la criminalidad están: 1) La Dirección General es la encargada de organizar el funcionamiento y control administrativo de los Centros Penitenciarios; 2) La Subdirección General tiene que brindar apoyo a la Dirección General, en beneficio de la ejecución de proyectos que satisfagan necesidades existentes en el Sistema Penitenciario; 3) El Consejo Criminológico Nacional tendrá como finalidad determinar las diversas clases de tratamiento aplicables, según los casos individualizados, que los Consejos Criminológicos Regionales sometan a su consideración; e igualmente tendrá por objeto resolver los incidentes que se susciten sobre la aplicación de criterios de ubicación y clasificación de internos dentro del sistema progresivo y; 4) El Centro de Coordinación Post- Penitenciario tiene como función principal Promover la reinserción laboral de los ex-condenados y mantener contacto fluido con todas las instituciones o personas dedicadas a la asistencia Post-Carcelaria<sup>261</sup>.

Es de mucha importancia mencionar que, durante los años de 2008 a 2014, se registró un aumento importante de los ingresos tributarios, resultado de nuevos impuestos y aumentos de alícuotas y tasas, junto con la puesta en marcha de planes de fiscalización. La carga tributaria neta pasó de 13.5%

---

<sup>261</sup> Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, *Manual de Organización y Funciones Institucional*, vol. I y II (San Salvador, 2012). 165-230

del PIB en 2008 a 15.4%, recaudándose en 2013, US\$860.5 millones más que en 2008.

En cuanto a las necesidades institucionales, no existe una proporción adecuada a los presupuestos asignados, solamente en el 2011 el 43.8% de los fondos para seguridad y justicia se destinaron a la vigilancia y patrullaje policial, al entrenamiento y formación (ANSP) y apenas 6.9% fue para supervisión de sentencia, prisión y rehabilitación; y un 3% para prevención. Otro aspecto importante del objetivo de la política en mención es el fortalecimiento de la capacidad operativa e incremento en las habilidades del personal de las instituciones y demás dependencias.

Si bien en el gobierno a cargo del ex presidente Mauricio Funes, se preocupó por recuperar la confianza de la población en la corporación policial, lo cual suponía una reforma que permitiera desarticular las estructuras delincuenciales que operaban al interior de la PNC, así como la expulsión de malos elementos. Tomó medidas drásticas como los nuevos nombramientos en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, reforzó a las autoridades encargadas de seguridad pública con la participación del ejército e incremento la capacidad operativa con la creación de la Unidad de Análisis y Tratamiento de Información (UCATI).

Además, reestructuró el Centro de Inteligencia Policial (CIP): se crearon departamento de Inteligencia Policial de nueve delegaciones y se capacitó a policías en esta área y con la creación de unidades antipandillas para reducir los homicidios y enfrentar a estos grupos. No enfatizó en incrementar las habilidades del personal de sus instituciones encargadas en seguridad pública, es decir no apostó a la capacitación para adquirir nuevas habilidades y conocimiento, que sirven para cualificar la operatividad de agentes

policiales, limitándose a las ya establecidas en la ANSP. Aspecto que es fundamental para erradicar la criminalidad.

Cómo consecuencia, se podrían generar investigaciones policiales inapropiadas para fundamentar los casos a presentar a la Fiscalía General de la República, agravando la problemática de los 62,251 casos que no llegaron a judicializarse, es decir el 80.7% de los que ingresaron inicialmente a sede fiscal, esto sucedido en el año 2013. Por otro lado, existe un esfuerzo de crear mayor coordinación y fluidez comunicativa jerárquicamente con las instituciones de administración de justicia y seguridad con otras afines, con el objetivo y fin de lograr cumplir todas aquellas funciones que han sido encomendadas a cada Institución pública.

Un ejemplo claro es la simplificación de la estructura administrativa para el año 2016 disminuyendo la cantidad de instancias institucionales y dependencias, pero mantienen la tendencia de la centralización de la Subdirección General y la Dirección General con la finalidad de una pronta comunicación y supervisión interinstitucional. Su alto nivel de cercanía es gracias a su posición estructural que les permite tener acceso a otras instancias institucionales a través de caminos más cortos. Manteniendo la posición estructural favorable para ejercer el control y el mando dentro de la institución burocrática.

Si bien, se sabe que cuentan con un auditor, como el caso de la Fiscalía General de la República que deberá efectuar las auditorías preventivas tanto en los procesos judiciales como administrativos en los que intervengan los Fiscales Auxiliares; así como tramitar toda denuncia que se presente para revisar la actuación de un funcionario, agente auxiliar o empleado. No se materializa un comprobante general de la ejecución de tales funciones.

Por lo tanto, es indispensable esforzarse por sostener la confianza y credibilidad de las instituciones mediante la buena administración de los recursos, ejecutando correctamente sus líneas de acción y manteniendo en funcionamiento activo las auditorías internas que los supervisen para sostener el tiempo correspondiente a los funcionarios que poseen cargos de jefatura ya que esto permite ubicar a las unidades administrativas en relación con las que le son subordinadas en el proceso de la autoridad. El valor de una jerarquía bien definida consiste en que reduce la confusión respecto a quien da las órdenes y quien las obedece. Define como se dividen, agrupan y coordinan formalmente las tareas en los puestos.

## CONCLUSIONES

Existe consenso que las políticas efectivas en materia de seguridad ciudadana requieren de instituciones estables, duraderas, que cuenten con la capacidad para aplicar la ley y para cumplir las funciones que les son propias, como, por ejemplo, entregar servicios a la población afectada por la violencia. Como mínimo, el Estado debe contar con la capacidad para controlar el territorio a través de instituciones efectivas. Existen variados trabajos de investigación que demuestran que cuando ello no ocurre, se deteriora la gobernabilidad de la sociedad, con efectos importantes respecto de la insurgencia.

Es razonable mencionar que aquellos Estados con menor capacidad institucional se vean más expuestos al accionar de bandas organizadas. Éstas requieren control territorial a fin de comercializar bienes ilegales, y una vez instaladas, derivan sus actividades en una multiplicidad de otros delitos que afectan la seguridad ciudadana.

El proceso que así se inicia termina afectando la legitimidad del Estado, y la colaboración de los ciudadanos con las instituciones del sistema de justicia penal, lo que afecta el sentimiento de inseguridad y debilita doblemente la adecuada respuesta estatal ante el desafío de la violencia.

Un elemento central de la debilidad estatal se expresa en la ineficiencia de su sistema de justicia penal, lo que tiene diversos efectos, tales como un bajo porcentaje de delitos denunciados a la justicia; bajo porcentaje de casos resueltos por la policía y que terminan en soluciones de persecución criminal

de calidad adecuada; carencia de medidas o penas alternativas aplicables a personas que entrañan bajo riesgo para la seguridad y escasos o inexistentes programas de rehabilitación o reinserción para quienes egresan del sistema penitenciario.

Tal y como se ha visto en párrafos anteriores, la estructura organizativa de instituciones trascendentales, para la erradicación de la criminalidad como la Policía Nacional Civil o aun, el mismo Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, han sufrido múltiples cambios en sus direcciones y jefaturas, con la finalidad de mejorar su transparencia y efectividad.

Sin embargo, una de las expresiones de debilidad institucional se da en el frecuente reemplazo de instituciones, motivado en bajas expectativas respecto de su duración y efectividad. Ello tiene efectos importantes respecto de la permanencia de las reformas a las instituciones. Es frecuente a ese respecto, que se lleven a cabo cambios institucionales abruptos que afecten la organización institucional de la policía, o que reemplacen bruscamente las prioridades de la política de seguridad, o que se ponga término a programas que nunca llegan a pasar del nivel de programas piloto.

Lo anterior, desencadena otras expresiones de debilidad institucional como bajos niveles de respeto por la legalidad, estimulados por el hecho que los ciudadanos tienen una baja expectativa de que los demás cumplirán con las normas jurídicas, o que el Estado las hará aplicables. Generando así, un círculo vicioso que agrava más la problemática en estudio.

Otros factores a considerar son las organizaciones como sociedades relativamente autónomas dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales. De esta manera se explica de como parte

el compromiso e identificación del personal con determinada estructura organizativa o institución, debido a las conductas que adquieren e ideales que persiga un determinado grupo de personas.

Tal como se establece en las cifras de financiamiento anteriores, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, es la institución con el porcentaje más alto del presupuesto asignado a la seguridad pública, financiándose de nuevos impuestos, y prestamos que, a largo plazo, empobrecen al país.

Si se concibe como una estrategia para enfrentar el fenómeno de la violencia, como toda política con una estructura organizativa sólida, y con un presupuesto equitativo a todas las instituciones, con objetivos posibles e instrumento idóneos para conseguirlos, podemos concluir en forma preliminar que el país no ha contado con una verdadera política de este tipo. Desde luego, no ha existido durante los últimos años una estrategia coherente en materia de seguridad por parte del Estado.

La mejor solución para combatir el delito y la violencia consiste en la combinación de todas las posibles alternativas. Alessandro Baratta propone un modelo que integra ambas perspectivas y considera importantes las siguientes condiciones: la aplicación de la legalidad contra la impunidad de los funcionarios y de los particulares, la participación de los ciudadanos en los planes y programas de seguridad, la prioridad de estrategias sociales orientadas a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, la colaboración de los ciudadanos y la policía, la definición y aplicación de los planes de seguridad ciudadana de manera conjunta entre sociedad civil y gobierno.

## RECOMENDACIONES

La institucionalización de políticas efectivas en materia de seguridad ciudadana requiere de un liderazgo político comprometido y predispuesto a tomar riesgos y a promover la innovación. Dicho liderazgo debe asumir la responsabilidad por el resultado de las políticas implementadas y convocar a instituciones y organizaciones diversas de manera de poner en práctica políticas multisectoriales.

Los niveles de inseguridad que afectan al país, deben ser enfrentados mediante la colaboración regional de otros países y de organismos intergubernamentales. Esta colaboración debe comprender entre otros aspectos el intercambio de conocimientos, de experiencias de gestión y de información, que son útiles para mejorar la efectividad de políticas.

La efectividad de las políticas de seguridad pública descansa en parte en programas estables que tienen financiamiento adecuado y que logran permanecer en el tiempo como para poder entregar resultados. Ello aconseja que dichas políticas cuenten con amplio apoyo político y ciudadano, para lo cual la información respecto de sus resultados y efectos debe ser plenamente accesible.

La necesidad de una reforma institucional, que desarrolle los conocimientos, actitudes, capacidades y prácticas del personal; formule políticas y reglamentos de conducta con mayor flexibilidad en aspectos relacionados con la organización del trabajo para resolver diferentes problemáticas y que movilice recursos para la organización de talleres sobre prevención de la violencia.

Estructuras organizativas estables para asegurar el cumplimiento del plan institucional en materia de seguridad pública, de igual forma, reformular puestos de trabajo de manera estratégica en las unidades ejecutoras, tomando en cuenta el plan de implementación que deberá estar ajustado al financiamiento asignado.

Mejoras en incentivos y prestaciones a funcionarios para una mejor cultura organizativa e identificación institucional, teniendo como objetivo primordial elevar la moral de la fuerza laboral y reforzar la seguridad laboral para asegurar la eficacia y buen desempeño en sus funciones, proporcionando una motivación verdadera tanto para el funcionario o empleado como para la institución a la que pertenecen.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

**Aguilar Villanueva, Luis.** *La implementación de las políticas.* Porrúa, 1993.

**Arriaga, Irma.** *Seguridad Ciudadana: ¿espejismo o realidad?* FLACSO, 2002.

**Asociación Equipo Maíz.** *Historia de El Salvador.* 3ª ed. El Salvador, 1995.

**Barriga Jiménez, Silverio.** *El análisis institucional y la institución del poder.* Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 1975.

**Becerra Muñoz, José.** *La toma de decisiones en política criminal: Bases para un análisis multidisciplinar.* Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013.

**Cafferata Nores, José.** *La Seguridad Ciudadana Frente al Delito y otros Trabajos.* Argentina: Depalma.

**Chinchilla, Laura, y José María Rico.** *Seguridad Ciudadana en América Latina, hacia una política integral.* México: Siglo Veintiuno, 2002.

**Cid Moline, José.** *Teorías Criminológicas.* Barcelona: Bosch, S.A., 2001.

**Claude, Thoening Jean, y Meny Yves.** *Las Políticas Públicas.* España: Ariel, 1992.

**Estrada Rodríguez, José Luis.** *Seguridad ciudadana: visiones compartidas.* México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

**Franco, Rolando, y Jorge Lanzaro.** *Políticas y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina.* México: Flacso, 2006.

**García Montero, Mercedes, y Francisco Sánchez López.** *Las comisiones Legislativas en América Latina; una clasificación moral y empírica.* España: 2002.

**García Ramírez, María Guadalupe.** *Diagnóstico de clima organizacional del Departamento de Educación de la Universidad de Guanajuato.* México: Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso.

**Goma, Richard.** *Políticas Públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis.* España, 1998.

**Gómez, Néstor e Iriana Sandoval.** *Gerencia de la Informática.* Venezuela: Universidad nacional experimental politécnica de las fuerzas armadas bolivarianas, 2013.

**Guattari, Félix.** *El análisis institucional. Una introducción de Diego Abadí.* Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.

**Jiménez Larios, Armando.** *La seguridad ciudadana en la transición gubernamental de El Salvador.* El Salvador: Dirección de Investigación de la Universidad Francisco Gavidia, 2009.

**Kingdom, John.** *alternatives and policies.* 2<sup>a</sup> ed. New York, 1995.

**Langle, Emilio.** *La teoría de la política criminal.* Madrid: Reus, 1927.

**Lapassade, George.** *Socio análisis y Potencial Humano.* Barcelona: GEDISA, 1980.

**Loría Ramírez, Max.** *La seguridad ciudadana como política de Estado.* Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert, 2009.

**Lourau.** *L'instituant contre l'institué.* París, 1969.

**Martínez Peñate, Oscar.** *El Salvador del conflicto armado a la Negociación 1979-1989.* El Salvador, 2007.

**Medina Giopp, Alejandro y José Mejía Lira.** *El control en la implantación de la política pública.* México: Plaza y Valdés Editores, 1993.

**Mondragón Ruiz de Lezana, Miren Jaione.** *Proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos.* España, 2005.

**Orellana Mercado, Edmundo.** *Honduras: Régimen Jurídico para la Seguridad Pública.* Honduras: 2008

**Ortegón Quiñonez, Edgar.** *Guía sobre diseño y Gestión de la política pública.* Colombia: Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, 2008.

**Ouchi, William.** *Teoría Z.* México: Fondo Educativo Interamericano, 1982.

**Pyes, Craig.** *Una guerra en nombre de la libertad: los escuadrones de la muerte en El Salvador.* El Salvador, 1983.

**Ramió, Carles.** *Teoría de la organización y administración pública.* Temas de gestión y administración pública 1. Barcelona: Tecnos ; Universitat Pompeu Fabra, 1999.

**Ramírez Cardona, Carlos.** *Fundamentos de administración.* Colombia: ECOE, 2009.

**Roth Deubel, André Noel.** *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación.* Colombia: Aurora 2002.

**Soto Gómez, Arturo.** *Todos los presidentes 1821-2004.* San Salvador: Insta Prints, 2005.

**Subirats, Joan.** *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.* España: Colección Estudios, 1994.

**Szabo, Denis.** *Criminología y Política en Materia Criminal.* 2ª ed. México: Siglo Veintiuno.

**Tarí, Antonio.** *L'analyse institutionnelle.* Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 1994.

**Zavaleta Betancourt, José Alfredo.** *La inseguridad y seguridad ciudadana en América Latina,* Buenos Aires: Colección de Grupos de Trabajo, 2012.

**Zuñiga Brid, Rafael, y Federico Humbert Arias.** *Victimización y percepción de la seguridad ciudadana en Panamá.* Panamá: Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, 2011.

**Zuñiga Rodriguez, Laura.** *politica criminal.* COLEX, 2001.

## **Tesis**

**Alvarenga Rodríguez, Ana Lucía.** "Arquitectura Penitenciaria y su Efecto en la Resocialización de los Internos". Universidad Francisco Gavidia, 2005.

**Chavarría Kleinhenn, Francisco José.** "Políticas Estatales, Estructura Agraria y Movimientos Sociales 1880-1978". Universidad de El Salvador, 1995.

**Cubías Navarrete, William Alexander.** "Motivación de la detención provisional estudio sobre la obligatoriedad de esta medida cautelar en el salvador y su desacato a las normas jurídicas internacionales". Universidad de El Salvador, 2010.

**Espinoza Mondragón, Braulio.** "Política Criminal y Prevención del Delito Hoy. Una Propuesta de Modelo de Prevención para el Municipio de León, basado en la Participación Ciudadana". Universidad Estatal a Distancia, 2007.

**Hernández Turcios, Héctor Antonio.** "Régimen de Partidos Políticos en El Salvador 1930-1975". Universidad de El Salvador, 1977.

**Soriano Avilés, Dolores del Carmen, Manuel Alcides Galdámez Ardón, y Miguel Ángel Castaneda Peña.** "Investigación Extrajudicial del Delito en la Legislación Procesal Penal Salvadoreña". *Universidad de El Salvador*, (1995).

## **Legislación Nacional**

Constitución de la República de El Salvador. El Salvador: Asamblea Constituyente, 1983.

Ley Orgánica de la comisión coordinadora del sector de justicia y de la unidad técnica ejecutiva. El Salvador: Asamblea Legislativa, 1996.

Ley Orgánica de la Inspectoría General de Seguridad Pública. El Salvador: Asamblea Legislativa, 2014.

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. El Salvador. Asamblea Legislativa, 2001.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador. El Salvador: Órgano Ejecutivo, 2002.

Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. El Salvador: Órgano Ejecutivo, 2007.

Reglamento Interno del Personal de la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. El Salvador: Órgano Ejecutivo.

### **Legislación Internacional**

Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José: Organización de los Estados Americanos, 1969.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966.

### **Legislación Extranjera**

Constitución de la República de Guatemala. Guatemala: Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

Constitución de la República de Honduras. Honduras: Asamblea Nacional Constituyente, 1982.

Constitución de la República de Nicaragua. Nicaragua: Asamblea Nacional, 1987.

Ley de Seguridad Soberana de la República de Nicaragua. Nicaragua: Asamblea Nacional, 2015.

Ley Especial contra el Delito de Extorsión. El Salvador: Asamblea Legislativa, 2015.

Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas. El Salvador: Asamblea Legislativa, 2011.

Ley Penal Juvenil. El Salvador: Asamblea Legislativa, 1994.

### **Jurisprudencia Nacional**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad, con Referencia 4-2012*. El Salvador: Sala de lo Constitucional, 2013.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 103-2012*. El Salvador: Sala de lo Constitucional, 2012.

### **Institucional**

**Colegio Augusto Walte.** *Los regímenes militares del siglo XX en El Salvador*. El Salvador, 2015.

**Comisión de la Verdad.** "De la locura a la esperanza, doce años de guerra en El Salvador". El Salvador, 1993.

**Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia.** *Plan El Salvador Seguro.* El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.

**Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho.** "A tres años de una difícil herencia: Informe del estado de los derechos humanos en la actual gestión universal". El Salvador: FESPAD, 2012.

**Instituto Universitario de Opinión Pública.** *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014.* San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2014.

**Instituto Universitario de Opinión Pública.** *Evaluación del gobierno de Mauricio Funes y del pasado proceso electoral.* El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2014.

**Instituto Universitario de Opinión Pública.** *Los salvadoreños evalúan el tercer año de Gobierno de Salvador Sánchez Cerén.* San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2016.

**Lemus, Diego,** Academia Nacional de Seguridad Pública "Informe Consejo Académico de la ANSP". El Salvador: 2014.

**Ministerio de Educación.** *Historia de El Salvador 2.* 2ª ed. Tomo II. El Salvador, 2009.

**Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.** "Informe de Rendición de Cuentas junio 2014 - mayo 2015". El Salvador, 2015.

**Secretaría de la Cultura de la Presidencia de El Salvador.** *El Salvador: Historia Mínima.* El Salvador, 2011.

**Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.** *Crimen y desarrollo en Centroamérica: atrapados en la encrucijada.* Nueva York, 2007.

### **Revistas y periódicos**

**Alas de Franco, Carolina.** "Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia". *Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social* n. 1 (2016).

**Bello Suazo, Gregorio.** "Anotaciones para el estudio de la Guardia Nacional de El Salvador", UFG, II, n. 10 (1999).

**Cardoza, Ernesto, y Oscar Meléndez.** "Cambios, continuidades y relaciones de poder en la estructura organizacional de la Policía Nacional Civil 1992-2006". *Policía y Seguridad Pública*, n. 7 (2017).

**Chávez, Nelly** "¿Resolverá el Gobierno de Arena Crisis en el País?", *UCA Estudios Centroamericanos* (1989), 10.

**Departamento de Estudios Legales.** "Comentarios a las Sentencias de Inconstitucionalidad sobre la elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia". *Fundación Salvadoreña para El Desarrollo Económico y Social*, (2012).

**González, Luis Armando.** "1970-1992: dos décadas de violencia sociopolítica". *Estudios Centroamericanos*, N° 588 (1997).

**James Hone, Matthew.** "El impacto táctico de la intervención de Estados Unidos en la guerra de El Salvador". *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, N° 205, (2014).

**López Nuila, Carlos Reynaldo.** "La Seguridad Pública de El Salvador hasta 1994", *Universidad Tecnológica*, (2004).

**Molina Batlle, Carlos Alfredo.** "Financiamiento de la Seguridad Pública en El Salvador". *Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública Séptimo*, n. 7 (2015).

**Portillo Cuadra, René,** "Análisis de Seguridad Pública en el 2010", *Académica Científica de la Universidad Tecnológica de El Salvador*, n. 47 (2011).

## **Diccionarios**

**Ossorio, Manuel.** *Diccionario de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales.*

## **Páginas web**

**Academia Nacional de Seguridad Pública.** "Organigrama". Accedido 30 de abril de 2018. <http://www.ansp.gob.sv/organigrama/>.

**Aguilar Avilés, Gilberto.** "Historia de la Corte Suprema de Justicia", 7 de febrero de 2017. [http://www.csj.gob.sv/historia/historia\\_13.html](http://www.csj.gob.sv/historia/historia_13.html).

**Banco Mundial.** "El Salvador invierte más en seguridad y justicia". Text/HTML. Accedido 19 de abril de 2018.

<http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/05/23/El-Salvador-invierte-mas-en-seguridad-y-justicia>.

**Baneste.** "Datos de Interés Histórico Relacionados al Surgimiento del Ejército Guerrillero". *Blog de la persistencia* (blog), 12 de julio de 2012. <http://baneste.blogspot.com/2012/07/datos-de-interes-historicos.html>.

ContraPunto Diario El Salvador. "Vientos de cambio en la Fiscalía". Accedido 19 de abril de 2018. <http://www.contrapunto.com.sv/archivo2016/columnistas/vientos-de-cambio-en-la-fiscalia>.

**Diario Co Latino.** "Celebran primer aniversario del Modelo penitenciario Yo Cambio". Accedido 18 de abril de 2018. <https://www.diariocolatino.com/celebran-primer-aniversario-del-modelo-penitenciario-yo-cambio/>.

**Soriano, Antonio.** "Presupuesto de Centros Penales aumentó \$52 millones en 13 años". Diario El Mundo, 11 de noviembre de 2015. <http://elmundo.sv/presupuesto-de-centros-penales-aumento-52-mills-en-13-anos/>.

Elsalvador.com. "Fiscal ordenó el cambio del 90 % de sus jefaturas a nivel nacional". Accedido 19 de abril de 2018. <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/403525/fiscalia-confirma-25-cambios-en-jefaturas-importantes/>.

**Fiscalía General de la República.** Accedido 30 de abril de 2018. <http://www.fiscalia.gob.sv/>.

**José, García Rivera.** "Historia Militar de El Salvador: evolución histórica de la Fuerza Armada de El Salvador", (Garciviera: Grupo de estudios

estratégicos, 2009), <http://historiamilitar-es.blogspot.com/2009/08/evolucion-historica-de-la-fuerza-armada.html>.

**Gómez Díaz, Yazmín Guadalupe.** “Función de seguridad pública en México”. *GestioPolis* (blog), 29 de enero de 2015. <https://www.gestiopolis.com/funcion-de-seguridad-publica-en-mexico/>.

**Humanium.** "Derecho a la Vida: Concretamos los derechos del niño". accedido 10 de mayo de 2018. <https://www.humanium.org/es/derecho-vida/>.

**Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.** "Institución Ministerio de Justicia y Seguridad Pública". Accedido 30 de abril de 2018. <http://www.seguridad.gob.sv>.

**La Prensa Gráfica.** “Medidas ¿extraordinarias?” Accedido 1 de mayo de 2018. <https://www.laprensagrafica.com/opinion/Medidas-extraordinarias-20180224-0099.html>.

**Velásquez, Mirna.** , "Menos presupuesto para seguridad pública en 2017", La Prensa Gráfica, 08 de octubre de 2016, sección nación. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Menos-presupuesto-para-seguridad-publica-en-2017-20161008-0034.html>.

**Lemus, Miguel.** “Sánchez Cerén: Tregua entre pandillas no será eje principal en política de seguridad”. Accedido 1 de mayo de 2018. <http://diario1.com/nacionales/2014/05/sanchez-ceren-tregua-entre-pandillas-no-sera-eje-principal-en-politica-de-seguridad/>.

MCN Biografías. “Romero Bosque, Pío (1892-1964)”, 20 de abril de 2018. <http://www.mcnbiografias.com/app-bio/do/show?key=romero-bosque-pio>.

**Serrano, Oswaldo.** "Los planes de seguridad de El Salvador 1999-2014", 20 de abril de 2018. <http://mediolleno.com.sv/noticias/los-planes-de-seguridad-de-el-salvador-1999-2014>.

"Metodología de la Investigación". Accedido 30 de abril de 2018. <https://bianneygiraldo77.wordpress.com/>.

**Meza González, Kevin.** "Historia de El Salvador: Don Carlos Meléndez", (El Salvador Histórico, 2011), <http://www.elsalvadorhistorico.org/articulos/biografias/46-presidentes-de-el-salvador/147-don-carlos-melendez.html>

**Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.** "Estructura Organizativa". Accedido 30 de abril de 2018. <http://www.seguridad.gob.sv/institucion/estructura-organizativa/estructura-organizativa/>.

**Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.** "Historia". Accedido 7 de febrero de 2017. <http://www.seguridad.gob.sv/historia/>.

**Oliva Mancía, María.** "El Salvador: raíces de la Violencia. Finales del siglo XIX y principios del XXX". *Filosofía Latinoamericana* (blog), 30 de agosto de 2011. <https://filosofialatinoamericana.wordpress.com/2011/08/30/el-salvador-raices-de-la-violencia/>.

**Partido Demócrata Cristiano.** "Nuestra Historia. PDC El Salvador". Accedido 8 de febrero de 2017. <http://www.pdcelsalvador.org/nuestra-historia/>.

**Policía Nacional Civil.** "Estructura Organizativa". Accedido 30 de abril de 2018. [http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/institucion/estructura\\_organizativa](http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/institucion/estructura_organizativa).

**Policía Nacional Civil.** "Policía Comunitaria". Accedido 18 de abril de 2018.  
[http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/temas/programas/policia\\_comunitaria](http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/temas/programas/policia_comunitaria).

**Presidencia de la República.** «Plan General de Gobierno», 8 de febrero de 2017. [http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information\\_standards/plan-general-de-gobierno](http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/plan-general-de-gobierno).

**Flores, Jaqueline.** "clase más importantes: presidentes de El Salvador desde 1931-2011 con sus logros más notorios", 13 de noviembre de 2011.  
<http://socialesgrupo.blogspot.com/2011/11/presidentes-de-el-salvador-desde-1931.html>.

**Soto, Carlos Alfredo.** "Honor a quien honor merece. Historia de la Guardia Nacional de El Salvador", 8 de febrero de 2017.  
<http://www.compartiendomiopinion.com/2015/02/honor-quien-honor-merece-historia-de-la.html>.

**Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.** Honduras, 1995.

**Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.** "Inconstitucional elección de magistrados". Accedido 19 de abril de 2018.  
<http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-1373>.

Vicepresidencia de la República. Resultados Positivos en Ejecución de Medidas Extraordinarias en Centros Penales. Accedido 1 de mayo de 2018.

<http://www.vicepresidencia.gob.sv/resultados-positivos-en-ejecucion-de-medidas-extraordinarias-en-centros-penales/>.

## **Otros**

Acuerdo Ejecutivo N° 535. El Salvador: Órgano Ejecutivo, 2011.

Acuerdos Ejecutivos N° 28, 29 y 30. El Salvador: Órgano Ejecutivo, 2012.

Acuerdos Ejecutivos N° 205, 206 y 207. El Salvador: Órgano Ejecutivo, 2013.

**Ayala Figueroa, Luis Eduardo.** "La política de justicia, seguridad ciudadana y convivencia en perspectiva: un análisis crítico sobre las causas generadoras de la violencia e inseguridad en El Salvador".

**Carballido Gómez, Armando.** *Seguridad Pública y Privada en Costa Rica, Panamá y Nicaragua.* Organización de los Estados Americanos.

# ANEXOS



# ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

EXPEDIENTE No. **683-4-2016-1**

COMISION: Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad.

CONTENIDO: Iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de la Justicia y Seguridad Pública, en el sentido se emitan Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión.

NOTAS:

San Salvador, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

1

Abril

2016

DECRETO LEGISLATIVO No. \_\_\_\_\_

ACUERDO LEGISLATIVO No. \_\_\_\_\_

De fecha: \_\_\_\_\_

Fecha de conocimiento en la Comisión: \_\_\_\_\_

Dietamen: \_\_\_\_\_ No. \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

Fecha aprobado en Pleno: \_\_\_\_\_ Votos: \_\_\_\_\_

Fecha enviado al Archivo: \_\_\_\_\_ Folios: \_\_\_\_\_

Notas: \_\_\_\_\_

A

San Salvador, 30 de marzo de 2016.

Señores Secretarios de la  
Honorable Asamblea Legislativa,  
Presente.

Señores Secretarios:

ASAMBLEA LEGISLATIVA  
Gerencia de Operaciones Legislativas  
Sección de Correspondencia Oficial

HORA: 9:30h

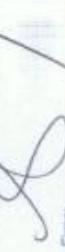
Recibido el: 31-3-2016

Por: 

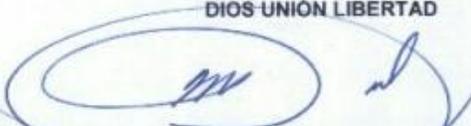
Cumpliendo especiales instrucciones del señor Presidente de la República, me permito presentar a esa Honorable Asamblea Legislativa, por el digno medio de ustedes, con base a lo establecido en el ordinal segundo del artículo 133 de la Constitución de la República, a efecto de otorgar la Iniciativa de Ley al Proyecto de Decreto Legislativo que comprende **Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión**; mismas que tienen como finalidad posibilitar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares; medidas que se toman, habida cuenta que las actuales condiciones del sistema penitenciario son aprovechadas por grupos delincuenciales e individuos para accionar en los centros penales y atentar de diversas formas delictivas contra la ciudadanía, resultando insuficientes las regulaciones ordinarias para garantizar el control efectivo de los centros penitenciarios en los que se encuentran reclusos miembros de maras y pandillas; aunado a lo anterior, no puede dejar de mencionarse que existen en las bartolinas policiales, privados de libertad en condiciones de grave hacinamiento e infraestructura inadecuada, lo que ha hecho necesario emplear a personal policial para su custodia, limitando la posibilidad de disponer de dichos miembros en labores de seguridad pública. Además de lo anterior, ha habido un aumento significativo en el número de delitos como las extorsiones y los homicidios registrados en los últimos meses, en el marco del accionar de los grupos delincuenciales, poniendo en grave riesgo los derechos fundamentales de la población; lo que impele a que se adopten medidas urgentes especiales y de carácter extraordinario y transitorio, que posibiliten las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria y asegurar que los centros penitenciarios cumplan su finalidad reconocida por la Constitución de la República.

En base al objetivo propuesto, respetuosamente pido a ustedes que esa Honorable Asamblea Legislativa conozca tal proyecto; en razón de ello, les solicito se de ingreso a esta pieza de correspondencia que comprende dicho proyecto, a efecto que se cumpla con la formalidad del proceso de formación de ley, todo con la intención que el mismo sea aprobado oportunamente conforme a derecho.

ASAMBLEA LEGISLATIVA  
Leído en el Pleno Legislativo el día  
01 ABR 2016

Firma: 

DIOS UNIÓN LIBERTAD

  
MAURICIO ERNESTO RAMÍREZ LANDAVERDE,  
Ministro de Justicia y Seguridad Pública.





San Salvador, 30 de marzo de 2016.

**SEÑOR MINISTRO:**

Con la correspondiente **INICIATIVA DE LEY** otorgada por el señor Presidente de la República, con base a lo establecido en el artículo 133, ordinal segundo de la Constitución de la República, atentamente le remito el Proyecto de Decreto Legislativo que comprende **Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión**; mismas que tienen como finalidad posibilitar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares; medidas que se toman, habida cuenta que las actuales condiciones del sistema penitenciario son aprovechadas por grupos delincuenciales e individuos para accionar en los centros penales y atentar de diversas formas delictivas contra la ciudadanía, resultando insuficientes las regulaciones ordinarias para garantizar el control efectivo de los centros penitenciarios en los que se encuentran reclusos miembros de maras y pandillas; aunado a lo anterior, no puede dejar de mencionarse que existen en las bartolinas policiales, privados de libertad en condiciones de grave hacinamiento e infraestructura inadecuada, lo que ha hecho necesario emplear a personal policial para su custodia, limitando la posibilidad de disponer de dichos miembros en labores de seguridad pública. Además de lo anterior, ha habido un aumento significativo en el número de delitos como las extorsiones y los homicidios registrados en los últimos meses, en el marco del accionar de los grupos delincuenciales, poniendo en grave riesgo los derechos fundamentales de la población; lo que impele a que se adopten medidas urgentes especiales y de carácter extraordinario y transitorio, que posibiliten las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria y asegurar que los centros penitenciarios cumplan su finalidad reconocida por la Constitución de la República; en consecuencia, puede usted presentarlo al Órgano Legislativo, a fin de gestionar su oportuna aprobación.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**

**FRANCISCO RUBÉN ALVARADO FUENTES,**  
Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos.

**COMISIONADO**  
**MAURICIO ERNESTO RAMÍREZ LANDAVERDE,**  
**MINISTRO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA,**  
**E.S.D.O.**

**DECRETO No.**

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,**

**CONSIDERANDO:**

- I. Que los artículos 1 y 2 de la Constitución de la República establecen que El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado y que toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos. Asimismo, el artículo 27 de la misma Constitución establece que el Estado organizará los centros penitenciarios con el objeto de corregir a los delincuentes, educarlos y formarles hábitos de trabajo, procurando su readaptación y la prevención de los delitos;
- II. Que las actuales condiciones del sistema penitenciario son aprovechadas por grupos delincuenciales e individuos para accionar en los centros penales y atentar de diversas formas delictivas contra la ciudadanía, por lo que las regulaciones ordinarias resultan insuficientes para garantizar el control efectivo de los centros penitenciarios en los que se encuentran reclusos miembros de maras y pandillas;
- III. Que existen en las bartolinas policiales, privados de libertad en condiciones de grave hacinamiento e infraestructura inadecuada, que ha hecho necesario emplear a personal policial para su custodia, limitando la posibilidad de disponer de dichos miembros en labores de seguridad pública;
- IV. Que las situaciones anteriormente descritas, aunado al aumento significativo en el número de delitos como las extorsiones y los homicidios registrados en los últimos meses, en el marco del accionar de maras y pandillas, poniendo en grave riesgo o afectando sistemática e indiscriminadamente los derechos fundamentales de la población; lo que hace necesario adoptar medidas urgentes especiales y de carácter extraordinario y transitorio, que posibiliten las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria y asegurar que los centros penitenciarios cumplan la finalidad constitucionalmente reconocida.

**POR TANTO,**

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Justicia y Seguridad Pública,

**DECRETA las siguientes:**

**DISPOSICIONES ESPECIALES TRANSITORIAS Y EXTRAORDINARIAS EN  
LOS CENTROS PENITENCIARIOS, GRANJAS PENITENCIARIAS, CENTROS  
INTERMEDIOS Y CENTROS TEMPORALES DE RECLUSIÓN.**

**OBJETO Y FINALIDAD**

**Art. 1.-** Decrétanse las siguientes disposiciones especiales, transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión, en adelante "los centros", las cuales tienen por finalidad asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares, debiendo para el efecto realizar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, adoptar las medidas del personal y tecnológicas que fueren necesarias, para asegurar la eficacia del régimen penitenciario.

**MEDIDAS**

**Art. 2.-** En aquellos casos en que se tengan indicios de actos de desestabilización por parte de alguna organización proscrita por la ley, que los privados de libertad tomen parte en actividades vinculadas con hechos delictivos, sean estos cometidos o planificados o ejecutados al interior o fuera de los centros o que exista un riesgo para la vida o integridad física de las personas, se podrán adoptar las siguientes medidas:

- a) Habilitar centros temporales de reclusión.
- b) El traslado de privados de libertad entre los distintos centros penitenciarios, y granjas penitenciarias, incluidos aquellos dispuestos para el cumplimiento del régimen de internamiento especial.
- c) Restricción o limitación del desplazamiento de los privados de libertad, a través del encierro o el cumplimiento de la pena en celdas especiales, entre otras medidas, como último recurso.
- d) Restricción de las visitas de toda clase o suspensión de las mismas, durante el tiempo que sea necesario, así como del ingreso de personas ajenas a la administración penitenciaria. Los defensores públicos y particulares, debidamente acreditados, ejercerán el derecho a comunicarse con el interno en recintos especialmente habilitados.
- e) Participación obligatoria en actividades de índole reeducativa y de formación de hábitos de trabajo.
- f) Otras que sean necesarias para el cumplimiento de la finalidad del presente decreto.

El Ministro de Justicia y Seguridad Pública aplicará las medidas gradualmente; debiendo evaluarlas y modificarlas de acuerdo a la variación de las condiciones de seguridad en los centros.

### **CENTROS PENITENCIARIOS SUJETOS A LAS MEDIDAS**

**Art. 3.-** Las presentes disposiciones se aplicarán en los centros penitenciarios siguientes:

- a) Centro Preventivo y de Cumplimiento de Penas de Chalatenango.
- b) Centro Preventivo y de Cumplimiento de Penas de Ciudad Barrios.
- c) Centro Preventivo y de Cumplimiento de Penas de Cojutepeque.
- d) Centro Penitenciario de Seguridad de San Francisco Gotera.
- e) Centro Preventivo y de Cumplimiento de Penas de Izalco.
- f) Centro Preventivo y de Cumplimiento de Penas de Quezaltepeque.
- g) Centro Penitenciario de Seguridad de Zacatecoluca.

El Ministro de Justicia y de Seguridad Pública podrá aplicar cualquiera de las medidas previstas y en los casos señalados en el Art. 2 del presente Decreto, en otros centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión o en sectores determinados de alguno de ellos.

### **SUSPENSIÓN DE TRASLADOS**

**Art. 4.-** Quedan suspendidos durante la vigencia del presente decreto, los traslados de los privados de libertad, para la realización de toda clase de las audiencias judiciales y cualquier otro acto procesal. En estos casos, el Juez o Tribunal competente celebrará la audiencia y cualquier otro acto procesal en modalidad virtual, salvo que el juzgador considere pertinente la realización de la misma en el centro penitenciario; de conformidad a lo establecido en el Art. 138 del Código Procesal Penal.

### **SUSPENSIÓN TEMPORAL DE AUDIENCIAS**

**Art. 5.-** Quedan suspendidas, por el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, las audiencias judiciales que requieran la presencia de privados de libertad que se encuentren en los centros penitenciarios establecidos en el artículo 3, mientras se realizan las adecuaciones de la infraestructura penitenciaria y los procedimientos que sean necesarios para la eficacia del régimen penitenciario en el marco de las presentes disposiciones.

En consecuencia, se suspenden por el mismo período los términos y plazos procesales en los procesos comprendidos en el inciso primero del presente artículo, así como los plazos de prescripción y caducidad. Dichos términos se computarán, restando a los respectivos plazos el período de suspensión.

### **CORTE DE TRÁFICO DE TELECOMUNICACIONES**

**Art. 6.-** Durante la vigencia del presente Decreto, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, previa opinión técnica del Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones, dispondrá de todas las medidas necesarias e indispensables para asegurar el corte de tráfico de telecomunicaciones desde y hacia los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión a que se refiere el presente decreto, para lo cual deberá:

- 1) Adoptar los mecanismos y tecnologías necesarias para la detección de tráfico de telecomunicaciones.
- 2) Requerir a los operadores de redes comerciales de telecomunicaciones adoptar y aplicar las soluciones técnicas que sean necesarias para eliminar la prestación de los servicios de tráfico de telecomunicaciones; que deberán ser atendidas por los Operadores de Redes de Telecomunicaciones, en un plazo máximo de veinticuatro horas.
- 3) Disponer la reubicación de las antenas e infraestructura de telecomunicaciones existentes; lo que deberá ser implementado dentro del plazo máximo de treinta días contados a partir del requerimiento.

En caso del número 2) y 3) si no se atiende el primer requerimiento y en todo caso, de continuar dicho tráfico de telecomunicaciones; transcurridos los respectivos plazos; se deberá proceder a la implementación de las medidas que sean indispensables, incluido el corte de suministro de energía u otras medidas que sean necesarias.

Asimismo, queda prohibida la instalación de nuevas antenas u otras infraestructuras de telecomunicaciones en un radio de 500 metros de los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión.

Las instancias correspondientes deberán cooperar con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en la ejecución de las medidas extraordinarias que sean indispensables para garantizar el corte de tráfico de telecomunicaciones.

Todo lo dispuesto en el presente artículo, tendrá aplicación sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que establezca la ley en la materia u otras leyes especiales.

## **SUSPENSIÓN Y DESTITUCIÓN**

**Art. 7.-** Durante la vigencia del presente Decreto, el Director General de Centros Penales, podrá disponer como medida cautelar, la inmediata suspensión temporal, sin goce de sueldo, debiendo promoverse el debido proceso de destitución previsto en la Ley Penitenciaria, de los empleados penitenciarios en los siguientes casos:

- a) Cuando pueda considerarse razonablemente que la permanencia en sus funciones implica grave afectación a la administración penitenciaria;
- b) Cuando se haya decretado la detención provisional o cualquier otra medida cautelar en un proceso penal.
- c) Cuando al funcionario o empleado se le hubiere iniciado proceso en materia de extinción de dominio.

La suspensión temporal sin goce de sueldo se mantendrá durante la tramitación del proceso penal o del procedimiento de destitución, según sea el caso.

## **CONTRATACIÓN DIRECTA**

**Art. 8.-** Para la efectiva aplicación del presente Decreto, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública podrá acordar, además de los casos establecidos en el Art. 72 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, la contratación directa de obras, bienes y servicios, para el mejoramiento, equipamiento, funcionamiento y ampliaciones que sean necesarias en la infraestructura penitenciaria, así como los que fueren necesarios para el cumplimiento del Art. 6 del presente Decreto.

## **CARÁCTER ESPECIAL Y DE ORDEN PÚBLICO**

**Art. 9.-** El presente Decreto es de orden público y de carácter especial y sus disposiciones prevalecerán sobre lo dispuesto en la Ley Penitenciaria, así como cualquier Decreto o ley que lo contraríe.

## **VIGENCIA**

**Art. 10.-** El presente Decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Diario Oficial y sus efectos durarán un año contado a partir de su vigencia.

**DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO:** San Salvador, a los ...

Almendariz	Antonio	0086	9:40	▲
Alvarenga	Ana	0068	9:06	
Avila	Rodrigo	0052	9:46	
Baires	Lucia	0065	9:28	
Batres	Luis	0073	9:48	
Blandino	Nerio	0063	9:46	
Cabrera	Yohalmo	0072	9:10	
Candray	Orlando	0049	9:39	
Cardoza	Reynaldo	0007	9:15	
Castro	Alejandrina	0044	9:11	
Cornejo	Cristina	0057	9:13	
Corpeño	Aristides	0041	9:33	
Cruz	Alma	0060	9:30	
Cuadra	Portillo	0051	10:03	
Cuellar	Omar	0056	9:41	
de Escalon	Milena	0054	10:09	
de Escobar	Ana Vilma	0002	10:01	
de Leon	Lucia	0040	9:38	
Diaz	Nidia	0080	9:38	
Escalante	Gustavo	0039	9:46	
Escobar	Jorge	0006	9:46	
Escobar	Margarita	0053	9:51	
Escolan	Edgar	0030	9:14	
Fabian	Julio	0037	9:26	
Flores	Santiago	0010	9:43	
Gallegos	Guillermo	0009	10:25	
Godoy	Ricardo	0027	9:10	
Gomez	Elizabeth	0078	9:14	
Gonzalez	Medardo	0084	10:08	
Guevara	Norma	0083	9:42	
Hernandez	Estela	0066	9:33	
Hernandez	Karla	0045	9:43	
Hernandez	Samuel Eliseo	0023	10:09	
Herrera	Juan Pablo	0022	9:48	
Herrera	Nery	0020	9:50	
Iraheta	Maytee	0025	9:16	
Linares	Mauricio	0026	9:43	
Lopez	Audelia	0058	9:46	
Lopez	Cristina	0087	9:40	
Lopez	Margarita	0081	9:28	
Marroquin	Mario	0048	9:15	
Martinez	Rodolfo	0069	9:26	
Mata	Guillermo	0011	9:12	
Mata	Rolando	0074	9:02	▼

Matamoros	Maria Otilia	0071	9:57
Mejia	Calixto	0077	10:07
Mejia	Misael	0067	9:40
Menjivar	Gerardo	0046	9:52
Merino	Francisco	0008	9:34
Murillo	Gabriel	0016	10:08
Orantes	Serafin	0003	9:33
Palma	Liseth	0032	10:08
Palomo	Javier	0029	9:41
Parker	Rodolfo	0088	9:46
Peña	Lorena	0001	8:24
Ponce	Mario	0085	9:40
Quijada	Zoila	0064	9:39
Quijano	Norman	0004	9:43
Quintanilla	Nelson	0079	9:31
Reyes	Carlos	0050	10:08
Reyes	David	0005	8:58
Rivas	Lorenzo	0019	10:09
Rivera	Francisco	0036	9:47
Rivera	Jackeline	0012	9:32
Rodriguez	Caroline	0042	9:37
Rodriguez	Margarita	0062	10:08
Romero	Alberto	0055	9:33
Ruiz	Carlos	0059	9:40
Salgado	Numan	0021	9:46
Sosa	Karina	0082	9:41
Soto	Rigoberto	0018	10:17
Tenorio	Mario	0013	10:09
Valdes	Jaime	0070	9:44
Valdivieso	Patricia	0034	9:44
Valiente	Juan	0038	9:09
Vaquerano	Donato	0047	9:43
Vargas	Mauricio	0033	9:15
Vasquez	Guadalupe	0015	9:43
Velasquez	Ricardo	0043	9:37
Vides	Blanca Rosa	0020	10:02
Wright	John	0035	9:11
Zablah	Francisco	0017	10:08
Zambrano	Carlos	0061	10:05



ASAMBLEA LEGISLATIVA  
REPÚBLICA DE EL SALVADOR

## ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

EXPEDIENTE No. **2097-1-2018-1**

COMISIÓN: Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad

CONTENIDO: Iniciativa del presidente de la República por medio del ministro de Justicia y Seguridad Pública y del diputado Misael Mejía, en el sentido se prorogue hasta el 30 de abril de 2019 los efectos del Decreto Legislativo n.º 321 de fecha 1 de abril de 2016, que contiene Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión.

NOTAS:

---

---

---

---

---

San Salvador, 30 de enero de 2018

o o o

DECRETO LEGISLATIVO No. \_\_\_\_\_

ACUERDO LEGISLATIVO No. \_\_\_\_\_

De fecha: \_\_\_\_\_

o o o

Fecha de conocimiento en la Comisión: \_\_\_\_\_

Dictamen: \_\_\_\_\_ No. \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

Fecha aprobado en Pleno: \_\_\_\_\_ Votos: \_\_\_\_\_

Fecha enviado al Archivo: \_\_\_\_\_ Folios: \_\_\_\_\_

Notas: \_\_\_\_\_



Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

San Salvador, 24 de enero de 2018.

ASAMBLEA LEGISLATIVA	
Gerencia de Operaciones Legislativas	
Sección de Correspondencia Oficial	
HORA:	9:29
Recibido en:	25 ENE 2018
Por:	

Señores Secretarios de la Honorable Asamblea Legislativa, Presente.

Señores Secretarios:

Cumpliendo especiales instrucciones del señor Presidente de la República, me permito presentar a esa Honorable Asamblea Legislativa, por el digno medio de ustedes, con base a lo establecido en el ordinal segundo del artículo 133 de la Constitución de la República, a efecto de otorgar la Iniciativa de Ley al Proyecto de Decreto Legislativo que comprende una **Prórroga hasta el 30 de abril de 2019, en relación a la vigencia del Decreto Legislativo No. 321, de fecha 1 de abril de 2016, publicado en el Diario Oficial No.59, Tomo No. 411, de la misma fecha, que contiene Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión;** habida cuenta que tales disposiciones especiales tienen por finalidad posibilitar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares. Es entonces que, como resultado de la implementación de las medidas extraordinarias reguladas en las Disposiciones Especiales Transitorias mencionadas, se ha experimentado una significativa mejoría en el control al interior de los centros penitenciarios, lo que repercute en la disminución de la actividad delictiva en el exterior, asociada a sujetos en detención; evitándose que grupos delincuenciales e individuos dispongan de facilidades para accionar en los centros penales y atentar de diversas formas delictivas contra la población; por lo que se estima que las regulaciones extraordinarias son necesarias y útiles, para garantizar el control efectivo de los centros penitenciarios en los que están reclusos miembros de maras y pandillas, debiendo estar vigentes por un período adicional al que se estableció mediante Decreto Legislativo No. 602, de fecha 9 de febrero de 2017, publicado en el Diario Oficial No. 33, Tomo No. 414, del 16 de ese mismo mes y año; estimándose que se establezca el período adicional en doce meses, tomando en consideración que tales Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias caducan el 30 de abril de 2018.

En base al objetivo propuesto, respetuosamente pido a ustedes que esa Honorable Asamblea Legislativa conozca tal proyecto; en razón de ello, les solicito se de ingreso a esta pieza de correspondencia que comprende dicho proyecto, a efecto que se cumpla con la formalidad del proceso de formación de ley, todo con la intención que el mismo sea aprobado oportunamente conforme a derecho.

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Leído en el Pleno Legislativo el
30 ENE 2018
Firma:



DIOS UNIÓN LIBERTAD

*Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde*

MAURICIO ERNESTO RAMÍREZ LANDAVERDE.  
Ministro de Justicia y Seguridad Pública.

*Josefina Mejía*

JMJ



San Salvador, 23 de enero de 2018.

**SEÑOR MINISTRO:**

Con la correspondiente **INICIATIVA DE LEY otorgada por el señor Presidente de la República**, con base a lo establecido en el artículo 133, ordinal segundo de la Constitución de la República, atentamente **le remito el Proyecto de Decreto Legislativo que comprende una Prórroga hasta el 30 de abril de 2019, en relación a la vigencia del Decreto Legislativo No. 321, de fecha 1 de abril de 2016, publicado en el Diario Oficial No. 59, Tomo No. 411, de la misma fecha, que contiene Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión;** habida cuenta que tales disposiciones especiales **tienen por finalidad posibilitar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares.** Es entonces que, como resultado de **la implementación de las medidas extraordinarias** reguladas en las Disposiciones Especiales Transitorias mencionadas, **se ha experimentado una significativa mejoría en el control al interior de los centros penitenciarios,** lo que repercute en la disminución de la actividad delictiva en el exterior, asociada a sujetos en detención; evitándose que grupos delincuenciales e individuos dispongan de facilidades para accionar en los centros penales y atentar de diversas formas delictivas contra la población; por lo que **se estima que las regulaciones extraordinarias son necesarias y útiles,** para garantizar el control efectivo de los centros penitenciarios en los que están recluidos miembros de maras y pandillas, debiendo estar vigentes por un período adicional al que se estableció mediante Decreto Legislativo No. 602, de fecha 9 de febrero de 2017, publicado en el Diario Oficial No. 33, Tomo No. 414, del 16 de ese mismo mes y año; **estimándose que se establezca el período adicional en doce meses, tomando en consideración que tales Disposiciones Especiales**

Transitorias y Extraordinarias caducan el 30 de abril de 2018; en consecuencia, puede usted presentarlo al Órgano Legislativo, a fin de gestionar su oportuna aprobación.

DIOS UNIÓN LIBERTAD



**FRANCISCO RUBÉN ALVARADO FUENTES,**  
Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos.

COMISIONADO  
MAURICIO ERNESTO RAMÍREZ LANDAVERDE,  
MINISTRO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA,  
E.S.D.O.



**DECRETO No.**

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,**

**CONSIDERANDO:**

- I.** Que mediante Decreto Legislativo No. 321, de fecha 1 de abril de 2016, publicado en el Diario Oficial No. 59, Tomo No. 411, de esa misma fecha, se emitieron las Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión, las que tienen como finalidad posibilitar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares;
- II.** Que el referido Decreto No. 321, fue prorrogado en su vigencia a partir del día 1 de abril de 2017 hasta el día 30 de abril de 2018, por medio del Decreto Legislativo No. 602, de fecha 9 de febrero de 2017, publicado en el Diario Oficial No. 33, Tomo No. 414, del 16 de ese mismo mes y año;
- III.** Que como resultado de la implementación de las medidas extraordinarias reguladas en las Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias referidas en los considerandos anteriores, se ha experimentado una significativa mejoría en el control al interior de los centros penitenciarios, lo cual repercute en la disminución de la actividad delictiva en el exterior, asociada a sujetos en detención; evitándose, a través de tales medidas, que grupos delincuenciales e individuos tengan facilidades para accionar en los centros penales y atentar de diversas formas delictivas contra la ciudadanía; por lo que, las regulaciones extraordinarias son razonablemente necesarias y útiles para garantizar el control efectivo de los centros penitenciarios en los que se encuentran reclusos miembros de maras y pandillas, debiendo estar vigentes por un período adicional al que se comprende en la actualidad; estimándose que se estipule el período adicional en doce meses, tomando en cuenta que dichas Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias caducan el 30 de abril de 2018.

**POR TANTO,**

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Justicia y Seguridad Pública,

**DECRETA** la siguiente:

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA.**

**Art. 1.-** Prorrógase hasta el 30 de abril de 2019, la vigencia del Decreto Legislativo No. 321, de fecha 1 de abril de 2016, publicado en el Diario Oficial No. 59, Tomo No. 411, de la misma fecha, que contiene Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión.

**Art. 2.-** El presente Decreto entrará en vigencia a partir del día 1 de mayo de 2018 y sus efectos caducarán el día 30 de abril de 2019, previa su publicación en el Diario Oficial.

**DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO:** San Salvador, a los ...