

Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

MINISTERIO DE JUSTICIA
Y SEGURIDAD PÚBLICA

GOBIERNO DE
EL SALVADOR
UNIDOS CRECEMOS TODOS



Contenido

Presentación	3
Antecedentes.....	5
Contexto de la Violencia y la Delincuencia.....	7
Marco legal	12
Facultades, funciones y mandatos dados por normativas recientes.....	16
Marco Doctrinario Conceptual	18
Definiciones previas.....	20
Principios rectores	22
Estrategias y ejes	24
Estrategia Central: El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	24
Ejes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.....	25
Eje 1: Prevención de la violencia y de la delincuencia	26
Eje 2: Control y represión del delito y la violencia	30
Eje 3: Rehabilitación y reinserción social	34
Eje 4: Atención a las víctimas y testigos	36
Eje 5: Fortalecimiento de la institucionalidad de la Seguridad Pública	38

Presentación

Vivimos en la sociedad de la incertidumbre, marcada por la vulnerabilidad, el miedo y la incapacidad de establecer certezas que permitan comprender al mundo y al mismo tiempo, limitan las posibilidades de definir vectores de transformación social y política.

Una mirada sociopolítica sobre el fenómeno de la violencia requiere reparar en que las conductas delictivas no son sólo conductas individuales, sino también de los escenarios sociales involucrados, que convierten el fenómeno de la violencia, en un fenómeno de carácter social.

Desde tiempos inmemoriales, la sociedad ha venido construyendo los prototipos del concepto de seguridad ligándolos, en forma ineludible, con convenciones tradicionales de control social como represión policial y castigo penal. En función de ello, y a partir del crecimiento de la sensación de inseguridad de la comunidad, producto de la inadecuada mediatización de los fenómenos de violencia, se desarrolló la idea de que la solución radicaba en el aumento del número de policías y en el “endurecimiento” de las penas que impone el sistema.

Es necesario substituir el punto de vista clásico para pensar en la seguridad de los ciudadanos y rechazar la lógica con la cual ha sido comprendida hasta el momento por amplios sectores. Un análisis del problema de la violencia delictiva e institucional, desde la óptica de los derechos y la igualdad, demanda el reconocimiento de que éstas no sólo afectan la potestad de los ciudadanos a la no interferencia, sino que también involucran cuestiones básicas de la convivencia social y de la confianza de las personas en las instituciones. Es preciso que los objetivos y las propuestas sean consistentes con esta descripción y no la restrinjan a una mera declaración de principios.

Desde su origen profundamente democrático y popular, el Gobierno de los salvadoreños y salvadoreñas parte de que la seguridad de las personas, está por encima de cualquier justificación a la razón de Estado, elevando al primer plano la protección y garantía para el ejercicio efectivo de todos los derechos que ostentan y el cumplimiento de sus obligaciones, como personas y como colectividad.

Este documento presenta el enfoque con el que el actual gobierno se orienta a abordar la complejidad del fenómeno que venimos mencionando. El documento abre con los antecedentes del contexto en el que se formula esta política, luego establece el marco normativo o legal que da facultad y rectoría en la materia. A continuación se tiene un marco doctrinario conceptual que establece los principales conceptos y categorías que inspiran este documento. Más adelante, encontramos los principios que guían la formulación de los contenidos.

UNIDOS CRECEMOS TODOS

El documento expone las principales estrategias de trabajo, la principal es la constitución del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, bajo la cual se agrupan el resto de estrategias, las cuales han sido agrupadas de acuerdo a su campo de intervención.

Antecedentes

En América Latina la violencia es extensa y tiene inmensos costos. Los indicadores más tradicionales ilustran su cuantía. En la región hay 140.000 homicidios cada año; cada latinoamericano pierde el equivalente a casi tres días anuales de vida saludable por causa de la violencia; 28 millones de familias son sujetas a hurto o robo en un año o, para decirlo en forma más contundente, 54 familias son robadas cada minuto; aproximadamente una por segundo. La violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo.

La violencia tiene múltiples causas que hace más compleja la investigación empírica de sus causas y el diseño de acciones para enfrentarla. El modelo ecológico para explicar la violencia incluye más de 30 factores de riesgo o de protección, distribuidos en el plano individual, en el hogar, en la comunidad y en la sociedad

La violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos, aproximadamente el 14.2% del PIB latinoamericano; es decir, US\$168.000.000. Y en capital humano se pierde 1.9% del PIB, este porcentaje es equivalente al gasto en educación primaria de la región. En recursos de capital se pierde anualmente 4.8% del PIB, o sea, la mitad de la inversión privada. Las transferencias de recursos que se realizan entre las víctimas y los criminales alcanzan al 2.1% del PIB, porcentaje superior que el del efecto distributivo de todas las finanzas públicas.

En el caso de El Salvador, estimaciones del costo de la violencia calcularon que equivalían al 10.8% del Producto Interno Bruto (PIB), el más alto de Centroamérica, lo cual afecta el margen de maniobra del país para el establecimiento de políticas sociales y con ello, el desarrollo del país¹.

La epidemiología clásica permite identificar que es entre los hombres jóvenes, en el consumo de alcohol y en la tenencia de armas donde se concentran los mayores factores de riesgo.

Mientras que la epidemiología macroeconómica sugiere que la creciente deficiencia en el sector educativo es el principal factor subyacente al incremento del nivel de violencia en la región: una brecha de un año de educación se asocia estadísticamente con un aumento de la tasa de homicidios, lo cual representa aproximadamente 14.000 homicidios por año. También indica que el aumento de pobreza y de desigualdad que sufrió América Latina ha generado en alguna medida, un mayor índice de hechos violentos que, de acuerdo con los estimados empíricos alcanzó, en sus años más violentos, más de 30.000 homicidios.

¹ Acevedo, Carlos, *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. Consejo Nacional de Seguridad, San Salvador, 2008.

La epidemiología social permite identificar al consumo abusivo de alcohol y otras drogas, a la deficiencia educativa y de capital social, así como las afectaciones a la salud mental entre los factores que, tomados en su conjunto -y aún sin incorporar los efectos de las drogas y la violencia política -, podrían explicar el exceso de violencia de la región y su ascenso en los últimos años.

Sin embargo, no podemos obviar el enorme peso que la política de lucha contra las drogas ha tenido en la violencia de nuestros países, la lógica del control y represión al tráfico y comercio de estupefacientes y otras drogas ilícitas lejos de reducir la violencia asociada a las drogas, estimuló la capacidad de respuesta violenta de las organizaciones que se dedican a dichos rubros y su presencia y operación en los países se ha evidenciado a través del incremento de la violencia y el crimen, principalmente el homicidio asociado a los ajustes de cuentas y disputas territoriales. Adicionalmente, estas organizaciones han corrompido a funcionarios y agentes de los sistemas de seguridad y de justicia, contribuyendo a la debilidad institucional y al socavamiento de la autoridad estatal.

Organismos del nivel mundial como la ONU y del nivel hemisférico como la OEA, han reconocido el fracaso de esta estrategia y han planteado la urgencia de enfoques alternativos, fundamentalmente basados en la salud pública para el tratamiento del problema de las drogas en los países, lo que plantea un desafío para las políticas locales.

Debe combinarse una lucha pública contra la impunidad y por la eficacia de los aparatos judiciales y policiales, con mayor flexibilización para que los individuos y sus asociaciones puedan ejercer mayor prevención y control de los comportamientos violentos. La reconstrucción del tejido social y la acumulación del capital social son las inversiones más importantes que los latinoamericanos podrían hacer para cimentar una convivencia ciudadana más pacífica.

Adicionalmente, en un mundo globalizado, el abordaje de los fenómenos de la criminalidad no puede hacerse solamente desde la noción del Estado nacional, sino que requiere perspectivas regionales y globales, por ello, nuestra política parte de la existencia de instrumentos regionales y de alcance global que deben ser incorporados dentro del accionar de las instituciones.

Dentro de estos fenómenos se encuentran el narcotráfico, el tráfico y trata de personas -la esclavitud moderna-, que afecta a millones de personas en el mundo y que en El Salvador es patente su práctica. También el tráfico ilícito de armas que ha estimulado la amplia circulación de armas de fuego pequeñas y ligeras, así como armas largas en manos de delincuentes, pandillas y grupos de criminalidad organizada, que generan un elevado número de muertes y lesiones en nuestros países.

En el nivel regional, nuestra política es coherente y coincidente con las prioridades y énfasis establecidos por los gobiernos en el marco del trabajo de la Secretaría General del

Sistema de Integración Centroamericana y su estrategia de seguridad regional (Estrategia de Seguridad de Centroamérica, ESCA) reconociendo la similitud de problemas que nos aquejan y el lugar que la región tiene en la geopolítica del crimen organizado transnacional.

Contexto de la Violencia y la Delincuencia

En la mayoría de países donde por la imposición de un modelo económico en el cual las grandes mayorías no participan de sus beneficios, encontramos formas de violencia que se han extendido al grado de penetrar los cimientos de la cultura tradicional y sobreentenderse en la vida cotidiana. El Salvador es un ejemplo clásico.

El llamado progreso, la distribución del ingreso, el ingreso per cápita son indicadores que más bien reflejan el subdesarrollo humano, la inequidad social y la injusticia del capitalismo como sistema económico. Si analizamos el lenguaje en boga y revisamos conceptos como competencia, individualismo, eficiencia, productividad, nos damos cuenta que no está presente el valor de la solidaridad, el respeto a la naturaleza, ni la cohesión de los colectivos humanos.

Cuando los lazos de unión se disuelven a causa de la lucha por la sobrevivencia, la ausencia de solidaridad se compensa con subordinación y conformismo. Simplemente la uniformidad global permite advertir que la presión por la adecuación social es enorme y que la cantidad de artículos dispuestos con los cuales establecer una “identidad de moda” es inaccesible para las mayorías.

Las consecuencias de esta violencia desatada que sufrimos los salvadoreños y otras sociedades, son las manifestaciones de la fractura y disolución social que atomiza la sociedad. En El Salvador heredado, el sistema y modelo aún vigentes, excluyen cada vez más personas, llevándolas a la frustración y desesperación. Vivimos la negación total de una sociedad de inclusión sustituida por una sociedad de exclusión.

La inseguridad en las sociedades latinoamericanas se encuentra más ligada a las debilidades del Estado que a las nuevas fuerzas y actores. Nuevos tipos de conflictos reducen la capacidad de los Estados. Los países de la región encuentran grandes dificultades para enfrentar estos nuevos retos. Es decir, los actores no estatales ilegales poseen capacidad para constituirse en amenazas efectivas al Estado. La debilidad del Estado es una condición de inseguridad que lo afecta a él mismo, como a su población. Y va más allá. La inseguridad en un Estado genera una expansión de ésta a los vecinos. La inseguridad fluye más allá de las fronteras. De allí la preocupación creciente sobre los "espacios sin ley" que se ha manifestado, en cumbres presidenciales y otras reuniones regionales del alto nivel.

Sin embargo, es necesario tener claridad que históricamente los problemas de violencia y delincuencia se han visto de manera exclusiva desde la óptica de la justicia penal y la seguridad pública. El énfasis en este enfoque y su radicalización a través de políticas de

Cero Tolerancia o Mano Dura, han resultado ser probadamente contraproducentes. En el caso salvadoreño, paradójicamente, luego de las políticas de mano dura, los patrones de violencia se modificaron y fortalecieron. Lejos de reducir la violencia, la incrementaron, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:



Fuente: Policía Nacional Civil

Cómo se puede apreciar, desde el año 2003 se revierte la tendencia a la baja de homicidios de los primeros años de la década de 2000, lo cual deja en evidencia los efectos no deseados de esas políticas. Por lo anterior, se requiere que el liderazgo gubernamental enfrente con creatividad y audacia este fenómeno promoviendo abordajes integrales.

Tal como lo propone el Informe Regional de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), muchos de los problemas de inseguridad que afectan a los países son atribuibles a la debilidad del desarrollo por un lado, pero por otro, por otro lado, por la necesidad de una democracia más inclusiva más allá de lo meramente electoral, en este sentido, las políticas de abordaje de esta problemática deben establecer un enfoque integral basado en la participación de la ciudadanía.

Principales avances institucionales

Los logros, aún modestos, de reducción de daños, de nuestro primer gobierno del cambio (2009-2014), se anticipan en una relativa disminución de los homicidios, comparados con los anteriores gobiernos, que durante veinte años, priorizaron la aplicación de más violencia estatal, reflejada en políticas como “manos duras” o “cero tolerancia”. Con una visión distinta del problema, tenemos que enfrentar no sólo los efectos, sino las causas socio-

estructurales de la violencia, iniciando una fuerte inversión social en los sectores más deprimidos y marginados de la población y fortaleciendo la institucionalidad del Estado en la justicia, la seguridad pública y el desarrollo social.

La administración 2009-2014 estableció bases para el impulso del nuevo enfoque en seguridad. Algunos de los avances en la materia fueron:

En materia de prevención, se constituyó un Gabinete de Gestión para la Prevención de la Violencia que aglutinaba a las principales instituciones de gobierno relacionadas con el abordaje integral de la violencia, con el objetivo de trazar estrategias e iniciativas conjuntas de trabajo. De dicho esfuerzo nació la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia, la cual sistematizó los mecanismos de trabajo en el nivel territorial y se constituyó en una herramienta para el desarrollo del abordaje interinstitucional de la prevención de la violencia.

Desde el inicio de la anterior gestión se difundió e implementó en diferentes municipios y gobernaciones del país, la metodología de Comités Municipales de Prevención de Violencia, como espacios de dialogo, planificación e implementación de iniciativas de prevención de la violencia en el nivel local con el central.

En el marco del Asocio para el Crecimiento, se está desarrollando conjuntamente el “Proyecto del Crimen y Violencia” para hacer frente a la restricción de inseguridad y en apoyo a la meta 11 del APC que es prevenir el crimen y la violencia en municipios claves de El Salvador y apoyar reformas”. Este es un proyecto con un periodo de duración de marzo 2013 a marzo 2018 y se intervendrán en 55 municipios del país, 20 de ellos de más alto riesgo.

Se ha formulado el Plan de Prevención y Seguridad Escolar, el cual es un plan más amplio del que ya se venía trabajando con las Escuelas Seguras (PNC-MINED-PREPAZ), este plan no solo incluye a las instituciones antes mencionadas sino también al Gabinete Nacional de Gestión para la Prevención de la Violencia, a la Fiscalía General de la República, al Ministerio de la Defensa Nacional y a las gremiales del sector educativo.

Es importante destacar que la antigua Dirección de Seguridad Ciudadana, se transformó en 2009 en la Dirección General de Prevención de la Violencia y Cultura de Paz (PREPAZ) y como parte de su proceso de desarrollo, implemento iniciativas de desarrollo del recurso humano, proporcionando formación y capacitación especializada a sus elementos destinados al territorio en convenio con instituciones de educación superior.

En materia de control y represión del delito se instaló de manera permanente un Gabinete de Seguridad que aglutinaba a todas las instituciones encargadas de proveer seguridad, en el que se monitoreaba y se implementaban las principales acciones en la materia.

Por primera vez desde su conformación y gracias al esfuerzo de la Academia Nacional de Seguridad Pública, la Policía Nacional Civil, alcanzó el número de elementos necesarios según la plantilla policial diseñada por la institución, con lo cual se mejoró la presencia policial en el territorio. También, gracias al trabajo de ambas instituciones se avanzó en procesos inéditos en el desarrollo de la carrera policial, por primera vez, oficiales del nivel ejecutivo ascendieron al nivel superior y de la misma manera, elementos del nivel básico, ascendieron por la vía institucional al nivel ejecutivo.

La PNC ha dado un fuerte impulso a la filosofía de policía comunitaria, reflejada en currícula formativas y procesos de implementación territorial, en aras de su mayor expansión en el territorio nacional y que se acoplará con los esfuerzos de prevención gubernamental. También es importante destacar la adopción de políticas de género en ambas instituciones, que ha estimulado la participación de las mujeres en la seguridad pública.

En materia penitenciaria, se logró mejorar el control de los centros penitenciarios con lo que se evitó eventos de violencia mayor como masacres o motines violentos, las cuales no se registraron durante el período, a pesar del hacinamiento.

A través del programa “Yo cambio”, se impulsó la productividad y el trabajo de las personas privadas de libertad, incorporándolas en diferentes espacios laborales a través de convenios con instituciones como el Ministerio de Obras Públicas, así como con la promoción del emprendedurismo y la producción propia de los internos.

Se incorporó la tecnología a la gestión penitenciaria y un ejemplo notable de ello es la creación del Sistema de Información Penitencia (SIPE) herramienta informática creada en software libre por personal de la Dirección General de Centros Penales, como un sistema de información gerencial que permite dar seguimiento a la gestión penitenciaria y un constante control de la trayectoria de los privados de libertad en los centros penitenciarios e informar a los tribunales y fiscalía sobre el cumplimiento de plazos de detención y cumplimiento de la pena. Esta herramienta ha sido considerada ejemplar a nivel latinoamericano.

También se adquirió mayor tecnología para la vigilancia electrónica de los centros penitenciarios y para el bloqueo de señales de celulares a fin de contrarrestar la incidencia de delitos cometidos con el uso de celulares.

Otro elemento importante de la gestión fue la creación e impulso de la Escuela Penitenciaria como centro de formación y entrenamiento del personal penitenciario, a fin de fortalecer las capacidades del recurso humano.

Adicionalmente se logró ampliar los cupos penitenciarios, e implementar espacios adecuados para la ejecución de las fases de semilibertad como las Granjas Penitenciarias, que forman parte del proceso de inserción productiva de los privados y privadas de libertad.

En lo relativo a la atención a víctimas, se creó la Dirección de Atención a Víctimas en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, como un reconocimiento de las necesidades de las personas víctimas de la violencia y del delito y que se ha constituido en un espacio orientado a acompañar a las víctimas en la búsqueda del acceso a la justicia y seguridad.

Como parte de las labores de la Dirección de Atención a Víctimas se tiene la Secretaría del Consejo Nacional contra la Trata de Personas, organismo interinstitucional que reúne a las principales instituciones del Órgano Ejecutivo para la prevención, control y abordaje de la problemática de la trata de personas en nuestro país.

En materia migratoria, se modernizaron los mecanismos de seguridad en los procesos de emisión de documentos migratorios mediante la implementación de mejoras tecnológicas de registro biométrico así como el incremento de las medidas de seguridad en la elaboración de los documentos y la integración de las bases de datos para la detección de personas con cuentas pendientes con la justicia.

También se trabajó intensamente en la mejora de las condiciones de seguridad fronteriza para prevenir y controlar delitos como el tráfico y trata de personas y otros que usan las fronteras como canales de entrada a nuestro país.

Marco legal

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

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

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

El Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica, también establece estándares para el desarrollo de las políticas de seguridad de la región. En este sentido, éstas deben orientarse al fortalecimiento del Estado de Derecho, la democracia y el respeto a los derechos humanos (Art. 1 TMSDCA), al fortalecimiento del poder civil y a la autoridad de ésta sobre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad pública. (Art. 2) así como a la lucha contra la corrupción.

Es importante destacar que el concepto de Seguridad Democrática del tratado se adscribe a concepciones de carácter integral y multidimensional, es decir, no limitada al abordaje exclusivo desde el sector seguridad, sino como resultado de su incorporación en las políticas generales de desarrollo social y humano (Art. 10), lo cual debe orientar a los países miembros en la formulación de sus política públicas.

Otro aspecto de importante mención es la comprensión que el abordaje de la seguridad es una combinación de los esfuerzos nacionales en coordinación con los esfuerzos regionales, dentro de los cuales se encuentra la Comisión Centroamericana de Seguridad, en la cual se encuentra representado el MJSP (Art. 51)

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

De acuerdo con la Constitución, son las Secretarías de Estado, es decir, los ministerios de cada ramo, las instituciones del Ejecutivo encargadas de gestionar los asuntos públicos (art.159 Cn.) y establece la existencia específica de un ministerio para gestionar la seguridad pública. Corresponde, en particular, al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), conforme al art. 35 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo:

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

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

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

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

Función decisoria y de conducción política

Esta función se refiere a la atribución dada a las autoridades para tener capacidad de definición sobre determinados aspectos de la gestión pública, esto es, establecer prioridades y elaborar las estrategias para el logro de sus objetivos y disponer recursos para tal fin.

Es destacable que la primera de las atribuciones dadas al MJSP es precisamente la de formular los planteamientos y estrategias sobre la prevención de la violencia y el delito, la seguridad pública y la reinserción y rehabilitación. Dicho de otra forma, el MJSP es el responsable de establecer las políticas públicas del Estado salvadoreño en las materias mencionadas, esta no es una responsabilidad menor, pues le establece como la entidad

encargada de formular las políticas en la materia. Esta es una atribución de tipo decisorio, que lo coloca a la cabeza del sector seguridad².

Para el caso, esta función se ve además reforzada por el artículo 127 de la Ley Penal Juvenil que establece el mandato al ministerio para la elaboración de una política de prevención y tratamiento de la delincuencia juvenil, es decir, le identifica como el responsable en la formulación de políticas.

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

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

Función ejecutiva o administrativa

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

En el número 2 de las atribuciones del MJSP se destaca el mandato a jugar un papel activo en materia de prevención de la violencia mediante la ejecución de programas, es decir, fungiendo además como ente ejecutor.

Función coordinadora

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

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

Se le establece, asimismo, funcionar como enlace del Órgano Ejecutivo con el Sector Justicia a fines de lograr coordinación en los aspectos comunes de trabajo.

² Algunos autores proponen que el Sector Seguridad "(...) Engloba aquellas instituciones públicas con un mandato de 'producir' seguridad, junto con aquellas que aseguran su control democrático, gerencia y supervisión (...) Lilly, Luckham y von Tangen Page, 2002, p. 9

Función asesora

En este respecto, la función asesora, como su nombre lo indica, se refiere a las tareas de brindar un apoyo con un conocimiento experto o especializado en determinada materia a otra entidad llamada a tomar una decisión al respecto.

En el numeral 3 se establece la función de asesorar al Presidente de la República sobre los proyectos de ley y decretos relativos a seguridad pública, justicia penal o materias relacionadas con el quehacer del ministerio.

Función de control

Esta función es la relativa al ejercicio de mecanismos de pesos y contrapesos o de supervisión respecto de instituciones o iniciativas externas o de revisión del trabajo de las propias instancias. En este sentido, tanto el RIOE como la legislación secundaria, le encomiendan tareas de control y supervisión, entre ellas, las mencionadas en el numeral 3, según la cual, corresponde conocer de las conmutaciones de la pena, de esta forma el MJSP tiene la facultad de revisión y de emitir dictámenes sobre la procedencia y legalidad del curso de gracia.

También el RIOE, en consonancia con la Ley Orgánica de la PNC dispone que el Ministro presida el Consejo de Ética Policial, una entidad externa de control del servicio policial y que cuenta con facultades de “accountability” (rendición de cuentas) sobre dicha institución e incluso, la habilitación legal para investigar extraordinariamente casos de violaciones a los Derechos Humanos por parte de miembros de la PNC.

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

Facultades, funciones y mandatos dados por normativas recientes

En años recientes, diversas normativas han venido surgiendo y creando diversas funciones y atribuciones en materia de seguridad y justicia penal para el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Dentro de las cuales podemos encontrar:

El artículo 127 de la Ley Penal Juvenil dispone que este ministerio es el encargado de formular una política criminal para la prevención de la delincuencia juvenil, para lo que establece la necesidad de realizar investigación sobre el fenómeno de la violencia juvenil, proponer programas para la ejecución de medidas, dar seguimiento a la justicia juvenil y coordinar con otras instituciones la implementación de esta política.

Por otro lado, legislaciones como la Ley Especial de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA) y la Ley General de Juventud establecen determinados parámetros para la elaboración e implementación de las políticas de seguridad del Ejecutivo.

La LEPINA, en su artículo 38, establece que: “El Estado tiene la obligación de establecer políticas públicas y programas para la prevención, atención y erradicación del maltrato y el abandono físico y emocional de las niñas, niños y adolescentes”, así como también determina la necesidad de atención a la niñez víctima de delitos y la garantía de acceso a la justicia.

Por su parte, la Ley General de Juventud establece en el artículo 7 que: “El Estado formulará políticas y programas que alienten, mantengan de modo permanente la contribución y el compromiso de la población joven con una cultura de paz, respeto a los derechos humanos, la difusión de los valores de justicia, solidaridad, los derechos y deberes ciudadanos”, aspectos donde el MJSP tiene participación.

La misma ley establece el derecho de los jóvenes a una vida con paz y sin violencia, donde se les garantice su seguridad y más adelante establece las características que una política de prevención y seguridad para los jóvenes debe poseer, principalmente, la existencia de programas de prevención de la violencia y cultura de paz que promuevan formas pacíficas de abordaje de los conflictos; la protección de los derechos humanos de los jóvenes, en particular a su integridad física y su identidad.

Por otro lado, leyes como la Ley Especial Integral por una Vida Libre de Violencia hacia las mujeres, dictaminan la necesidad de abordar la protección de las mujeres de todo tipo de violencia, por lo cual, la prevención y control de dicho fenómeno debe ser eje transversal y visible en esta política y sus instrumentos. Asimismo, la referida ley mandata al MJSP a registrar y sistematizar las estadísticas de violencia hacia las mujeres y generar informes sobre la misma.

Por su parte, la Ley Marco de Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas abrió un nuevo campo de trabajo en materia de prevención de la violencia desde el nivel local con la colaboración del nivel central. Esta política retoma esas oportunidades y hace énfasis en el trabajo por la prevención de la violencia junto con los municipios.

Nuevo desafíos

El nuevo enfoque en la gestión de las políticas de seguridad, hace necesaria la revisión o creación de cuerpos legales que se adecuen a esa política y facilitar su implementación. Por lo anterior, será necesaria una armonización y actualización de las normativas del sector para ponerlas al nivel de los estándares constitucionales y en materia de derechos humanos, así como de otros compromisos internacionales, así como a las necesidades de desarrollo y fortalecimiento institucional.

Marco Doctrinario Conceptual

El ser humano es una condición que se mantiene en una dinámica constante, la población de un Estado requiere para subsistir de una serie de actividades en diversos ámbitos, así tenemos que algunas de las que se presentan con mayor fuerza son las económicas; sin embargo, todo este cúmulo de actividades no sería posible favorablemente para el grueso de la población, si no se contara con una estabilidad, tranquilidad y paz social que el poder político debe proporcionar por medio de la seguridad pública, como parte de las funciones que de origen ha de cumplir, indistintamente del estrato social y del número de personas que se beneficien por dicha función estatal (en la búsqueda del bien común).

Abordar un modelo de justicia y seguridad pública progresista conlleva, por definición, su carácter integral, es decir, la búsqueda de un equilibrio entre el derecho a la seguridad colectiva y el derecho a la libertad de las personas, la actuación sobre las causas sociales que generan la violencia social y la inseguridad, y no sólo sobre los efectos.

Por lo tanto, el éxito en las políticas de seguridad oportunas y viables, dependen en gran medida de cómo se enfrente el problema de la pobreza extrema, la marginación, la exclusión, el desempleo, el machismo, la discriminación y el odio a las minorías diferentes, mediante políticas integrales de empleo, educación, salud y protección social.

En los últimos años, nuevos fenómenos y realidades sociales emergen en una sociedad cada vez más compleja y conflictiva, fruto de su propio desarrollo que viene determinado por:

- Las políticas neoliberales y su modelo económico, por ejemplo, la de reducir el aporte social del Estado con el concepto de focalización, dificultan la inclusión social y la práctica extendida de la justicia social.
- La evolución contradictoria de la sociedad dificultan acciones reactivas y preventivas.
- No existe una institucionalidad adecuada para el tratamiento civilizado y expedito de los conflictos.
- El aumento de la violencia en sus distintas modalidades, con raíces históricas sembradas en la exclusión, la marginación y el autoritarismo ejercido por poderes de facto.
- La respuesta penalista a ultranza frente al problema del delito.
- El incremento de detenidos en las prisiones que no reduce el número de delitos, sino al contrario traslada la violencia a las cárceles.

La creciente desigualdad de ingresos económicos, propicia espacios para el desarrollo de la delincuencia a escala global y local, y la aparición de nuevas conductas delictivas, unas vinculadas a la criminalidad económica y financiera (blanqueo de dinero, tráfico de drogas y armas, redes de corrupción) y otros a la irrupción de algunas mafias y bandas criminales y de delincuencia internacionales, con nuevas tipologías en sus métodos de actuación y

mucho más violentas. Hay, sin embargo, otros comportamientos delictivos, de carácter creciente, que forman parte de la evolución contradictoria de la sociedad y que precisan acciones reactivas y preventivas sustentadas en:

- Las políticas transversales de inclusión social y de prevención para unos servicios públicos de calidad y reducción de los factores de riesgo
- La política de vivienda social y la acción integral en los barrios de riesgo
- La estrategia preventiva que aborde la educación y la formación profesional
- La extensión y calificación de la educación pública
- El acceso a la salud pública
- El desarrollo de los municipios

Estas acciones deben ser complementarias a las imprescindibles acciones policiales y a la justicia penal. La acción policial y penal no es incompatible con acciones preventivas.

Evidentemente, la justicia y la seguridad pública desde el punto de vista legal es monopolio del Estado, aunque por necesidad humana de tranquilidad, no se debe dejar en manos de unos cuantos, la totalidad de dicha seguridad, es decir, no solo es responsabilidad única del Estado, pues instituciones sociales como la escuela y la familia son entornos importantes que permitirían una adecuada prevención de la delincuencia, mediante la aplicación de programas y de normas axiológicas, que delimiten la conducta de los miembros que la conforman.

Por lo tanto, dicho monopolio no se puede considerar como tal, si además del poder público se involucra a dichas instituciones sociales, mismas que pueden funcionar adecuadamente en la prevención de conductas antisociales, mediante su aparato ideológico, compuesto por una serie de ideas y pensamientos que llevados a la praxis filosófica debieran fortalecer el espíritu del individuo, para que no “permanezca de rodillas” ante el miedo y la injusticia que provoca la falta de seguridad pública, o en su caso resistirse cabalmente ante la intención de integrar grupos delictivos.

El bien común es la base que necesita la población de un Estado para mantener su armonía, en la diversidad de actividades lícitamente contextuales que realiza cada individuo. Pero no será posible lograr el bien común si la seguridad pública se encuentra en peligro por la infiltración de la delincuencia en las corporaciones encargadas de proporcionar tal seguridad, razón por la cual se ha requerido de la intervención de instituciones castrenses (que tienen como finalidad mantener la seguridad nacional y no la seguridad pública para los ciudadanos), como consecuencia además del supuesto fracaso de las autoridades civiles encargadas de lograr la seguridad pública.

Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado -en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano en las Delegaciones y puesto policiales, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad- será muy difícil

lograr el compromiso de la comunidad que se encuentra debilitado en parte como consecuencia de la gran cantidad de promesas incumplidas.

La existencia de una legislación progresista y la inclusión de estructuras democráticas en la administración estatal, no garantizan la generación de procesos participativos donde estén legítimamente representados todos los sectores de la comunidad.

En las distintas propuestas de los últimos años, el eje de la participación comunitaria implicaba transformaciones y respuestas de cada uno de los actores involucrados. Sin embargo, se ha privilegiado una forma de respuesta social, la más violenta, la de la fuerza, la del derecho penal y la sanción penal.

Debemos de advertir finalmente, que existe siempre el peligro latente de utilizar la participación comunitaria como un mecanismo de desplazamiento de la responsabilidad del Estado en la solución de problemas relacionados con la seguridad pública. Hacemos énfasis en que lo estamos planteando es un complemento a la acción del Estado, cuya misión Constitucional al respecto es inalienable e insoslayable.

Los actores internos y externos debemos de reflexionar cuidadosamente sobre la validez de las informaciones en las que basamos nuestras decisiones, sobre todo si estas informaciones parecen identificar a ciertos grupos poblacionales como victimarios per sé para algún tipo de delito o para un supuesto aumento general de la violencia.

Definiciones previas

Para definir la justicia y la seguridad pública para los ciudadanos, debemos partir de que el objetivo político fundamental de un gobierno democrático es la edificación y consolidación del Estado Democrático y Social de Derecho, fundado en un sistema constitucional, orientado a la defensa y garantía de la vida y los bienes de las personas, la dignidad y la satisfacción de necesidades humanas básicas, así como la defensa y la soberanía del pueblo. Así, la protección de los derechos en condiciones igualitarias, no constituye sólo un límite de la actuación estatal, si no ante todo, el fundamento mismo del Estado, como lo establece la democracia, los Acuerdos de Paz y la Constitución.

¿Qué entendemos por justicia?

El concepto de justicia está ligado al de paz social, entendida no como urbanidad o buenas costumbres, sino como políticas estatales de desarrollo social, sólidas, coherentes, sistemáticas, integrales y permanentes.

¿Qué entendemos por seguridad pública?

La situación social que garantiza y permite el pleno ejercicio y tutela de todos y cada uno de los derechos, tanto individuales como colectivos, que ostentan las personas, así como el

cumplimiento de los deberes ciudadanos, mediante la acción efectiva del estado en la aplicación de la ley.

¿Qué entendemos por seguridad ciudadana?

Consiste en la protección de todas las personas, la vida, la integridad y sus bienes en contra del delito predatorio, a través de la organización de múltiples actores sociales centrado en labores de prevención de la violencia y el delito con participación de la ciudadanía.

Fortalecimiento institucional de la justicia y la seguridad pública

Crear un sistema de justicia expedita, para que los conflictos de convivencia puedan ser resueltos con inmediatez, junto a los gobiernos locales. Al mismo tiempo, reorganizar el despliegue territorial de la seguridad pública, fortaleciendo la presencia de las especialidades policiales, de acuerdo a las necesidades jurisdiccionales.

Reafirmar el carácter civil de la Policía

Uno de los pilares democráticos es la seguridad pública para los ciudadanos; en nuestra Constitución la Policía Nacional, establece como instrumento de dicha seguridad, su carácter civil, producto de los Acuerdos de Paz, por lo que nuestro gobierno será garante de ello.

Principios rectores

Para diseñar una política pública, es necesario tomar en cuenta los estudios e informes más objetivos y relevantes sobre la realidad, el desarrollo de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad, así como un patrón de principios rectores.

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

1. El Estado es el responsable de la seguridad pública y se complementa con las demás políticas públicas de las diversas instituciones, con la participación de todos los actores sociales.
2. Las acciones son parte de un sistema integrado e integrador donde el Estado desarrolla la política con participación ciudadana y desde las instituciones gubernamentales.
3. La Política debe ser adaptable a los cambios de la realidad y responder a sus demandas y retos.

Los principios que la guían son:

- Con visión estratégica de Estado. El Estado prioriza en su política de seguridad ciudadana estrategias respetuosas del Estado de Derecho, cuyos objetivos estén basados en el enfoque de Derechos, respetando la institucionalidad democrática, orientada a construir y permitir que se ejerzan y se cumplan los derechos fundamentales de las personas.
- Participación ciudadana. Interlocución con las diferentes expresiones y manifestaciones de los actores sociales en el proceso de adopción de decisiones de la política pública en prevención y seguridad de sus comunidades, la cual debe ir orientada a fortalecer y contribuir a mejorar la eficacia las acciones pública, como participación proactiva en la rendición de cuentas.
- Enfoque integrador con las políticas públicas sociales. Que se privilegia el enfoque integral de las diferentes políticas sociales para enfrentar el problema de la violencia y delincuencia desde una perspectiva multidimensional e interinstitucional.
- Territorialidad. La política se articulará y responderá a las necesidades y características propias de cada municipio o zona geográfica.
- Legalidad: respeto a la Constitución y la ley. No puede realizarse ningún acto que viole la ley, ni pretextar una situación extraordinaria o de emergencia, para transgredir las normas establecidas a partir de la Constitución.
- Rescate del enfoque de los Acuerdos de Paz.
- Dignidad humana. Los habitantes del país serán tratados con el respeto que merece su condición de seres humanos. Implica respeto, promoción, vigencia y defensa de los derechos fundamentales de los individuos y del pueblo en general.

- Igualdad y justicia social. La política de justicia, seguridad y convivencia debe estar orientada a la protección, respeto, promoción, vigencia y defensa de los derechos humanos, especialmente de la población en situación de vulnerabilidad.
- Equidad de género. Se tomará en cuenta las condiciones, oportunidades y necesidades diferentes entre los géneros en cuanto a la justicia, seguridad pública y la convivencia, y se identificarán las acciones necesarias para eliminar las desigualdades.
- Transparencia y rendición de cuentas. Los actos de Gobierno y sus decisiones pertenecen al ámbito público; por lo tanto, sus contenidos, fines, resultados y actores están sujetos al escrutinio del público.
- Coordinación interinstitucional. Habrá una articulación de las diversas instituciones del estado que se relacionen de manera directa o indirecta con los fenómenos de la violencia y la delincuencia, tanto desde sus manifestaciones como desde los factores que los posibilitan o reproducen.
- El uso legítimo y proporcional de la fuerza es competencia exclusiva del Estado. Estará enmarcada dentro de los parámetros constitucionales, de los estándares internacionales de derechos humanos y de las leyes internas.
- Conducción estratégica institucional. Se debe establecer un liderazgo unificador para dar coherencia a las políticas de las instituciones del gobierno para que las instancias responsables de seguridad sean eficientes y oportunas en la realización de sus competencias.

Estrategias y ejes

En consonancia con una concepción amplia de seguridad, de carácter multidimensional e integral, partimos del reconocimiento que el logro de ella no es una meta cuyo alcance corresponda única y exclusivamente a un sector del gobierno –aun y cuando hay una institucionalidad encargada-, sino que implica, de manera directa o indirecta, pasiva o activa, a una gran variedad de actores sociales.

En esta lógica, comprendiendo las dimensiones y complejidad de la violencia y la delincuencia, es deber del gobierno involucrar todos los actores y medios posibles y organizarlos para brindar una respuesta integral al fenómeno, todo ello, en el marco del respeto de la legalidad y del funcionamiento de las instituciones.

En esta visión de integralidad, la política reúne una multiplicidad de estrategias para el abordaje del problema de la violencia y delincuencia, que se ubican en diferentes campos institucionales y sociales, las cuales han sido agrupadas en ejes, tal como se detallará más adelante.

Estrategia Central: El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

Además de una disposición de voluntades, medios y recursos, lo más importante es establecer una conducción articulada de los procesos de implementación y territorialidad de las estrategias, ello implica la creación o fortalecimiento de instancias y mecanismos de conducción política bajo un liderazgo principal.

Por lo anterior, nuestra estrategia central consiste en el establecimiento de una instancia bajo el liderazgo del Presidente de la República: el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

La noción de sistema hace referencia a una estructura dinámica en la cual todas sus partes se interrelacionan a través de procesos y funciones especializadas, pero que en su conjunto, producen un solo proceso central.

De esta manera, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana está constituido por todas las instituciones de gobierno que de manera directa o indirecta, atienden expresiones y fenómenos de violencia, así como aquellas que abordan problemáticas relacionadas con los factores sociales que estimulan su proliferación y reproducción. También considera los diferentes niveles de agrupación y distribución territorial para dirigir sus iniciativas y generar cambios en la vida de las comunidades. Lo anterior, considera la indispensable participación ciudadana y la construcción de ciudadanía para el logro de mayores cotas de seguridad y justicia para la población.

Ejes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana funciona a través de cinco grandes 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.
5. Fortalecimiento institucional de la seguridad y justicia.

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

Eje 1: Prevención de la violencia y de la delincuencia**Estrategia 1: Creación del Subsistema Nacional de Prevención de la violencia y delincuencia.**

- a) Creación de la propuesta de ley de Prevención de la violencia y delincuencia, que establezca los parámetros y normas de coordinación y articulación entre todos los niveles de gobierno y sociedad civil para la efectiva territorialidad de las políticas y programas de prevención.

Estrategia 2: Contribuir a la construcción de la cultura de paz que permita disminuir la violencia social, las condiciones y prácticas que las sustentan y el incremento progresivo del respeto, la convivencia y la tolerancia entre la población.

- b) Fomentar la aplicación de la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas (AÑADIR LEPINA Y LEIV)
- c) Difundir prácticas y valores de convivencia ciudadana y de buena vecindad con el Ministerio de Educación y Gobiernos Locales, en consonancia con la Ley Marco de Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas.

Estrategia 3: Territorialidad de la gestión de la prevención de manera integral y articulada.

- a) Creación o impulso de Comités Municipales de Prevención de la Violencia. Estos serán liderados por el alcalde o la alcaldesa y contarán con la participación de los representantes comunitarios.
 - 1. Los comités serán responsables de conducir la política de prevención de la violencia y del delito en el municipio, y garantizarán la coordinación interinstitucional con las distintas agencias del Sistema de Justicia y Seguridad y la necesaria articulación con el Gobierno nacional.
 - 2. Se propiciará la elaboración de diagnósticos y planes locales de seguridad como presupuesto para el trabajo articulado.
 - 3. Los comités municipales deberán asegurar el intercambio permanente de información, realizarán análisis municipales de la situación de la criminalidad y supervisarán el desarrollo de planes y programas. Asimismo, deberán informar regular y sistemáticamente a la población de los avances y retrocesos en la aplicación de la política de prevención municipal.
- b) Suscribir convenios de cooperación entre el Ejecutivo, los municipios y otras instituciones para la prevención de la violencia y del delito.
- c) Apoyar a los Gobiernos municipales y a otros actores gubernamentales y no gubernamentales en programas inclusivos, especialmente en los relacionados con la

niñez y la juventud, para el desarrollo educativo, laboral, cultural, deportivo, recreativo y ético.

- d) Fortalecer significativamente la implementación de actividades educativas de prevención de la violencia y del crimen dentro de los centros escolares y estarán dirigidas a estudiantes, maestros y padres de familia.
- e) Promover la participación social y la organización de la juventud.
- f) Contribuir en las estrategias para recuperar, dinamizar y promover el uso inclusivo de los espacios públicos. Las medidas de recuperación del espacio público deberán relacionarse y articularse con otras políticas como las de educación, salud, vivienda, transporte y desarrollo socioeconómico, entre otras.

Estrategia 4: Promover participación de la comunidad en los procesos de intervención local y nacional en las políticas de prevención de la violencia y delincuencia

- a) Institucionalización de espacios comunitarios de participación.
- b) Promoción de mecanismos de consulta ciudadana.
- c) Propiciar y/o apoyar procesos de diálogo y entendimiento con actores locales para la convivencia ciudadana.

Estrategia 5: Reducir factores de riesgo que estimulen comportamientos violentos o dañinos a la convivencia

- a) Impulsos de reformas legislativas para combatir el tráfico ilícito de armas y fortalecer el control de armas de fuego orientada a la reducción del impacto de la violencia.
- b) Combatir la circulación de armas ilegales.
- c) Formalizar la Comisión Nacional Interinstitucional de Control y Seguimiento de las Armas de Fuego para aglutinar todas las instituciones relacionadas con la materia, y coordinar y supervisar las iniciativas relativas al control de armas y a la prevención de la violencia derivada de su uso.
- d) Impulsar campañas de sensibilización y educación sobre el impacto que tienen las armas de fuego en la violencia y en la delincuencia. Estas campañas incidirán fundamentalmente en la población juvenil y tratarán con atención especial la violencia intrafamiliar.
- e) Procurar el cumplimiento de los compromisos internacionales (ONU, OEA, SICA) sobre control y comercialización nacional e internacional de armas de fuego.
- f) Fortalecer la Comisión Nacional Antidrogas como entidad rectora y diseñadora de las políticas públicas para la prevención del consumo perjudicial y la dependencia del alcohol y otras drogas como factores condicionantes de la violencia.
- g) Impulsar, en coordinación con el Ministerio de Salud y otras instituciones, la creación de instancias especializadas para el tratamiento de adicciones que promueva programas de educación, sensibilización y control, y facilite medios para superar la dependencia del alcohol y de otras drogas.

- h) Implementar campañas de sensibilización y propuesta de contenidos educativos para la prevención del consumo perjudicial del alcohol y otras drogas.
- i) Promover reformas legales para fortalecer el control de la producción y comercialización de bebidas alcohólicas.
- j) Fortalecer el marco jurídico para el control de los juegos de azar.

Estrategia 6: Diseñar, en coordinación con las autoridades competentes, las estrategias de prevención de la violencia y delincuencia para niños, niñas, adolescentes y jóvenes

- a) Elaborar programas inclusivos con la juventud que fomenten el desarrollo de las aptitudes y capacidades personales o profesionales de los beneficiarios. Estas labores se desarrollarán en coordinación con las instituciones públicas encargadas de los temas sociales, los Gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y líderes comunales.
- b) Coordinar con el Ministerio de Educación el acceso seguro a los centros educativos, así como su convivencia, en todo el territorio nacional y el desarrollo de actividades orientadas a la prevención de la violencia y el delito (Plan de Prevención y Seguridad Escolar)
- c) Crear programas especializados de atención e inserción para jóvenes en conflicto con la ley que deseen abandonar la vida delictiva y la violencia.
- d) Fortalecer los programas especiales para la recepción de adolescentes jóvenes repatriados en coordinación con otras instituciones.

Estrategia 7: Diseñar e institucionalizar estrategias de prevención de violencia de género y de la violencia intrafamiliar

- a) Fortalecer la coordinación interinstitucional con las instancias rectoras de las políticas de inclusión social y de la mujer.
- b) Coordinar con los gobiernos locales, en el marco de los Comités Municipales para la Prevención de la Violencia, la creación o fortalecimiento de espacios comunitarios de participación para el abordaje de la violencia intrafamiliar y hacia la mujer.
- c) Sensibilización de operadores institucionales y generación de protocolos de actuación con perspectiva de género y diversidad sexual en el sector seguridad y justicia.
- d) Generar y proporcionar información a la ciudadanía sobre la incidencia y las consecuencias de estas manifestaciones de la violencia.
- e) Promover campañas de sensibilización tanto en las instituciones como en la sociedad en general para lograr mayor conciencia y respuesta frente a la violencia contra las mujeres, niños y niñas y adultos mayores.

Estrategia 8: Uso de tecnologías y medidas de prevención situacional en el espacio público

1. Difundir y adoptar medidas de diseño urbano inteligente en los espacios públicos para mejorar la vigilancia y el control social, para disuadir y reducir la incidencia de delitos.
2. Implementar un sistema de vigilancia electrónica en las zonas de mayor incidencia delictiva para la prevención e investigación de delitos.

Eje 2: Control y represión del delito y la violencia

Estrategia 1: Nuevo enfoque de policía comunitaria que implica: la reestructuración institucional, despliegue territorial, inteligencia, investigación criminal, áreas especializadas, mecanismos de control, así como el bienestar y la profesionalización policial con el fin de mejorar el servicio.

- a) Mejorar la gestión de la PNC mediante:
 1. Reestructuración organizativa de policía y sus funciones en el territorio.
 2. La administración eficiente del personal y de los recursos institucionales: físicos, financieros y técnicos.
 3. Rediseño y fortalecimiento de los mecanismos de control interno y fiscalización para garantizar un efectivo desarrollo profesional y ético de la corporación policial, así como para evitar la corrupción, con apego a la legalidad y al debido proceso.
 4. Reestructuración, interconexión e integración de los sistemas de información policial, así como los de otras instituciones de interés para la seguridad pública.
 5. El uso de indicadores (cualitativos y cuantitativos) y estadísticas que permitan medir los resultados, los impactos y el grado de avance de las acciones policiales en la persecución del delito
- b) Mantener un número de elementos policiales adecuado a las necesidades del país.
- c) Implementar el modelo de policía comunitaria, como estrategia principal en el trabajo preventivo de la policía, a través de la cual se generan alianzas estratégicas con la comunidad para identificar de manera conjunta la problemática de seguridad que le afecta y generar soluciones, asegurando la presencia y el control territorial.
- d) Mecanismos periódicos de rendición de cuentas de las unidades policiales y respectivas jefaturas a la comunidad, a través de los Comités Municipales de Prevención o instancias similares.
- e) Fortalecimiento del liderazgo policial.
- f) Desarrollar planes y acciones de seguridad para el turismo y zonas portuarias, con énfasis en zonas en desarrollo.
- g) Fortalecer el control y la supervisión de los servicios privados de seguridad y Cuerpos de Agentes Municipales.
- h) El fomento de políticas institucionales que hagan viables la igualdad de oportunidades y el desarrollo profesional de las mujeres miembros de la corporación policial.
- i) La creación y mejora de programas de mejora del bienestar policial.
- j) El establecimiento de un programa de alicientes a la excelencia e integridad que premie y estimule al personal administrativo y policial destacado.

Estrategia 2: Mejorar y fortalecer las capacidades de investigación criminal y científica del delito, particularmente de la delincuencia organizada, maras o pandillas y de aquellos ilícitos que más afectan a la población como delitos patrimoniales, las extorsiones y el homicidio.

- a) Optimizar la inteligencia policial dotándola de mejores condiciones para proveer información, análisis y asesoría al servicio de las funciones especializadas y territoriales de la PNC.
- b) Sistematizar y homologar los procedimientos de actuación a través de protocolos institucionales de la PNC.
- c) Optimizar los métodos y técnicas de investigación: aseguramiento de la escena del crimen, recolección y custodia de las evidencias, análisis científico de la prueba para asegurar los procesos legales.
- d) Con el apoyo de inteligencia policial, desarrollar métodos especializados para la consecución de casos sólidos contra integrantes de la criminalidad y agrupaciones delictivas organizadas.
- e) Implementar metodologías y estrategias de desarticulación de mercados ilícitos vinculados tanto al comercio informal como al formal (Ej. Comercialización de celulares y dispositivos electrónicos hurtados o robados y sus componentes; tráfico de armas, robo y desmantelamiento de vehículos para la venta de sus partes)
- f) Detectar, identificar y perseguir redes de corrupción, lavado de dinero y otras actividades de crimen organizado vinculadas a delitos transnacionales, a través del fortalecimiento de la inteligencia y la investigación en este campo.
- g) Promover el establecimiento de convenios regionales de recolección e intercambio de información que permita un mayor control de la actuación de las pandillas y del crimen organizado en Centroamérica, México y Estados Unidos.
- h) Consolidar la oficina nacional de INTERPOL y su relación con la sede regional.

Estrategia 3: Reducir la impunidad mediante la mejora de la coordinación interinstitucional con el sector de justicia

- a) Impulsar la adopción de convenios y protocolos de actuación para articular eficientemente labores de investigación de delitos complejos con la Fiscalía General de la República y otras organizaciones del Estado con la conformación de equipos especializados de carácter interinstitucional.
- b) Fortalecer la coordinación con la FGR en el marco de una efectiva política de persecución criminal. En particular:
 - 1. Fortalecimiento de las unidades especializadas de investigación y persecución del tráfico ilegal y la trata de personas.

2. Fortalecer la unidad de investigación de delitos financieros en la PNC. Definir mecanismos para el manejo de información financiera y bancaria que permita conocer las operaciones.
 3. Fortalecer la capacidad de rastreo, decomiso y recuperación de bienes producto de operaciones de delincuencia organizada, maras o pandillas, lavado de dinero y corrupción.
- c) Coordinar con la comunidad de inteligencia.
 - d) Identificar las principales necesidades para la mejora de la efectividad de la investigación criminal, la resolución y judicialización de delitos y generar medidas correctivas y mejora.
 - e) Retomar modelos y buenas prácticas de otros países, y aprovechar la experiencia de la cooperación internacional.
 - f) Implementación de sistemas de coordinación supervisada y transparente entre las instituciones responsables de impartir justicia, para acelerar respuestas y reducir la mora de casos investigados.
 1. Mejorar y ampliar los sistemas de captación de denuncias.
 2. Impulsar un sistema interinstitucional de recepción y control de casos y denuncias que permita dar seguimiento de forma integrada y articulada a la evolución del proceso y ofrecer al usuario información confiable sobre el estado de sus casos.
 - g) Fortalecer los mecanismos de coordinación policial en el nivel nacional, regional, continental y global para la persecución del crimen transnacional.
 - h) Promover reformas legales e impulsar nuevos marcos normativos para la eficacia en el control del delito:
 1. Revisar las penas contempladas en la legislación penal nacional para los delitos de crimen organizado, corrupción y otros delitos de realización compleja, a fin de adecuarlos a la gravedad de los ilícitos.
 2. Impulsar efectivamente la vigencia y aplicación de la Ley de Extinción de Dominio.
 3. Impulsar la reforma de la Ley contra el Lavado de Dinero y activos para fortalecer la investigación y persecución de estos ilícitos.

Estrategia 4: Mejorar la infraestructura, el equipamiento y las tecnologías de la PNC

- a) Fortalecer la acción policial con tecnología y equipamientos orientados a mejorar:

1. Las instalaciones de la Policía en cada uno de los municipios mediante el aumento del número de inmuebles propiedad de la PNC y de otras instituciones de Seguridad Pública que cuenten con el diseño apropiado para su función y para el personal que labora en ellos.
2. Las comunicaciones, medios y soportes electrónicos.
3. La movilidad con medios adecuados a los requerimientos policiales para optimizar la respuesta.
4. La formación permanente de los miembros de la institución.

Estrategia 5: Optimizar la carrera, formación profesional permanente y especializada de los policías

- a) Fomento de la profesionalización, actualización y especialización permanente de los policías, para potenciar sus capacidades y poder ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía.
- b) Normalizar la carrera policial, basada en criterios de merito e idoneidad, regularizando los tiempos y requisitos de los procesos de ascensos y especializaciones conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables.
- c) Convertir a la Academia Nacional de Seguridad Pública en un Instituto Especializado de Educación Superior y retomar el espíritu inicial con el que fue creada.
- d) Formar policías integrales y al servicio de la comunidad mejorando el plan de estudios según las necesidades de la institución policial.
- e) Facilitar investigación científico-académica del quehacer policial, orientado a elevar la capacidad profesional del policía y a la mejora del servicio.
- f) Fortalecer las relaciones sistemáticas entre la ANSP y la PNC con el fin de implementar los planes y programas de formación académica.
- g) Promover el incremento de mujeres en las promociones de la ANSP y en la PNC.

Estrategia 6: Fortalecer la seguridad migratoria y fronteriza

- a) Ejercer control migratorio y de extranjería en nuestro territorio dentro de una visión de integración centroamericana y de respeto a la ley vigente.
- b) Contribuir al control y represión de los delitos transnacionales. Establecer desde las autoridades migratorias, aduaneras y de fronteras, comandos, protocolos conjuntos de colaboración e intercambio de información.
- c) Fortalecer la seguridad fronteriza con la colaboración del Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y otras instituciones.
- d) Implementar un sistema integral de seguridad migratoria.

Estrategia 7: Coordinar con la Fuerza Armada el cumplimiento del decreto que autoriza sus labores en apoyo a la seguridad pública

Eje 3: Rehabilitación y reinserción social**Estrategia 1: Fortalecer la seguridad, el control y el orden en el interior de los centros penitenciarios y centros intermedios**

- a) Crear y fortalecer los vínculos de cooperación interinstitucional con los actores involucrados en la ejecución de la pena (CSJ, FGR, PGR y PDDH) y otras.
- b) Optimizar el control tecnológico dentro de los centros penales e intermedios para garantizar la seguridad interna y externa.
- c) Establecer una política ética de recursos humanos que fortalezca la lucha contra la corrupción.

Estrategia 2: Implementar todas las medidas necesarias para reducir el hacinamiento penitenciario

- a) Gestión de recursos para la construcción, habilitación o readecuación de centros penitenciarios o intermedios, ampliando los cupos del sistema y garantizando la seguridad de los establecimientos.
- b) Revisión y mejora de los procesos y tiempos de respuesta para el cumplimiento de los cambios de fase de ejecución penitenciaria y finalización de la condena o vencimiento del plazo de la detención provisional.
- c) Ampliación de los programas de atención a personas en fase de confianza o semi-libertad.
- d) Revisión y propuestas de reforma del marco normativo que estimula el excesivo crecimiento penitenciario para reducir su impacto en las cárceles.
- e) Promover beneficios penitenciarios u ocursos de gracia para internos adultos mayores e internos con enfermedades crónicas graves, terminales o con pronósticos reservados.

Estrategia 3: Brindar un tratamiento penitenciario y de ejecución de medidas humanista, profesional y apegado a la ley, para las personas privadas de libertad

- a) Fortalecer y convertir la Escuela Penitenciaria en un centro acreditado de formación profesional.
- b) Revisión, diseño y mejora de la estructura técnico-operativa responsable de crear y aplicar los programas de tratamiento de las personas privadas de libertad.
- c) Implementar un tratamiento penitenciario progresivo con enfoque humanista que tome en cuenta todos los aspectos de la personalidad del interno.

- d) Fortalecer los consejos criminológicos en todas sus instancias, especialmente los equipos técnicos de cada centro penal y equipos multidisciplinarios de los Centros Intermedios.
- e) Fomentar mejores condiciones laborales y profesionales para el personal penitenciario.

Estrategia 4: Procurar la rehabilitación y reinserción efectivas que brinden nuevas oportunidades para proyectos de vida positivos

- a) Optimización del uso del tiempo de los privados de libertad en su proceso de rehabilitación y reinserción a través de programas de trabajo productivo, formación y aprendizaje, implementando el programa “Yo Cambio” en todas las fases del régimen penitenciario.
- b) Impulsar la educación formal e informal y el trabajo como condiciones fundamentales que garanticen los procesos de rehabilitación y reinserción.
- c) Generar un programa de comercialización de bienes y servicios de los productos elaborados por las personas privadas de libertad.
- d) Institucionalizar la rehabilitación de adicciones como parte del proceso de la recuperación física, mental y social de las personas bajo sanciones o medidas penales.
- e) Impulsar una política para establecer convenios con la empresa privada, organizaciones de la sociedad civil y otros, con el fin de coadyuvar al empleo decente y la inserción social de las personas privadas de libertad.

Eje 4: Atención a las víctimas y testigos**Estrategia 1: Creación de un Subsistema Nacional de Atención a Víctimas y Testigos**

- a) Desarrollar acciones coordinadas y articuladas desde las instituciones que brindan atención a la víctima.
- b) Revisión y diseño de protocolos especiales y manuales de procedimientos para la atención de las víctimas, tanto en sede administrativa como judicial.
- c) Fortalecer la Dirección de Atención a Víctimas del MJSP.
- d) Coordinar con las instituciones de salud la atención física y psicológica de las víctimas.

Estrategia 2: Revisión y fortalecimiento del programa de protección de víctimas y testigos

- a) Impulsar la iniciativa regional para el traslado y protección de víctimas y testigos.
- b) Revisar y fortalecer el funcionamiento del programa de protección de víctimas y testigos.
- c) Impulsar la suscripción de convenios con instituciones estatales y con sectores de la sociedad civil que tengan experiencia en la atención y protección integral de las víctimas y personas afectadas por hechos delictivos violentos o que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.

Estrategia 3: Sensibilización y capacitación a los operadores de justicia y seguridad para el trato humano y adecuado a víctimas

- a) Introducción de cursos especializados o módulos en los currículos ya existentes, en las escuelas o academias de justicia y seguridad relativos al tratamiento de víctimas.
- b) Mejorar procesos de denuncia y tratamiento a las víctimas, procurando la capacitación del personal y la infraestructura adecuada.
- c) Fortalecer la capacidad policial y de la Dirección de Atención a Víctimas del MJSP, para la atención de casos, especialmente de las víctimas de violencia sexual e intrafamiliar, así como de la niñez, en coordinación con las instancias correspondientes.

Estrategia 4: Mejorar los estándares legales e institucionales de protección a las víctimas

- a) Revisar y actualizar el marco jurídico de protección y derechos de las víctimas en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos y derecho humanitario.

- b) Crear la carta de derechos de las víctimas consensuada entre todas las instituciones del Estado que participan en la atención de éstas.
- c) Crear y desarrollar programas efectivos de restitución de derechos para las víctimas.

Eje 5: Fortalecimiento de la institucionalidad de la Seguridad Pública**Estrategia 1: Rediseño institucional**

- a) Reorientar las instituciones de seguridad pública a la luz de los Acuerdos de Paz y la Constitución para adaptarlas al nuevo enfoque de seguridad basado en el carácter social de la violencia.
- b) Reafirmar el papel del MJSP como ente rector, asesor y ejecutor en materia de políticas de seguridad pública y justicia del Órgano Ejecutivo.
- c) Revisar las leyes y reglamentos de la PNC y de la Academia Nacional de Seguridad Pública para adecuarlas al nuevo enfoque de la seguridad pública.
- d) Revisar y fortalecer la institucionalidad, los mecanismos de control internos y de rendición de cuentas a la comunidad. En especial:
 - 1. Promover la nueva ley de la Inspectoría General de la PNC que la adscriba al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
 - 2. Fortalecer los mecanismos de control y ejecución de la actuación policial.
 - 3. Nombramiento del Consejo de Ética Policial.

Estrategia 2: Profesionalización de funcionarios y empleados del sistema de seguridad pública (ingreso, formación, retiro, carrera, especialización y administración)

- a) Establecer y actualizar perfiles y requisitos de ingreso y ascensos a cargos por méritos.
- b) Formación, capacitación y actualización del personal permanente.
- c) Fortalecer la identidad organizacional y la cultura del servicio público.
- d) Fortalecer la probidad del personal a través de normativas de conducta ética.
- e) Política de depuración permanente respetando el debido proceso.

Estrategia 3: Restablecimiento de la confianza ciudadana en la institucionalidad de Seguridad Pública

- a) Facilitar la organización y participación ciudadana en el desarrollo y control de las políticas y las instituciones.
- b) Aplicación de normativas de transparencia en la actuación institucional y en el manejo de los recursos, con fácil acceso al público.
- c) Rendición de cuentas anuales sobre el desarrollo de las políticas a la comunidad.
- d) Desarrollar estrategias institucionales de trabajo cercano a la comunidad.

Estrategia 4: Fortalecer los sistemas de información para la toma de decisiones

- a) Crear un sistema central de información de estadísticas y análisis sobre violencia y delincuencia, con la colaboración de instituciones del sector de justicia y otras relacionadas.

Estrategia 5: Desarrollar una política migratoria integral

- a) Modernizar la legislación migratoria del país.
- b) Implementación del paso fácil en todas las fronteras.
- c) Abordar la migración desde un enfoque integral y a largo plazo que considere todas sus causas, manifestaciones y efectos.
- d) Actualizar la tecnología, aumentar la calidad y la seguridad de los documentos emitidos.
- e) Modernizar y mejorar los servicios migratorios y de extranjería.
- f) Fortalecer los programas de atención a la población salvadoreña retornada.
- g) Regularización ágil y oportuna de extranjeros indocumentados.

Estrategia 6: Articular y coordinar con todas las instituciones del estado que se vinculan con los sectores seguridad pública y justicia

- a) Impulsar la coordinación y acción conjunta en el marco de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y en su Unidad Técnica Ejecutiva (UTE)
- b) Generar convenios de cooperación y actuación conjunta con todas las instituciones de gobierno, autónomas y gobiernos locales para el desarrollo de iniciativas relacionadas con la seguridad y la justicia desde su especificidad.

Estrategia 7: Abrir espacios de participación y trabajo con organizaciones de la sociedad civil

- a) Estimular la participación y coordinación con organizaciones de la sociedad civil en temáticas comunes consideradas en esta política.
- b) Tener una actitud abierta y transparente a la auditoría social, dentro de los límites de discreción que la seguridad y la ley requieren.

Estrategia 8: Articular y coordinar esfuerzos con la cooperación internacional para el desarrollo en el país en las áreas de seguridad y justicia

- a) Establecer una comunicación fluida y frecuente con los organismos de cooperación internacional en El Salvador
- b) Fortalecer la apropiación, el alineamiento, la armonización de resultados, la gestión por resultados y la responsabilidad mutua en la cooperación en materias de seguridad y justicia.

Estrategia 9: Desarrollar comunicación estratégica para mejorar la transparencia y el derecho de la población a ser informada

- a) Fortalecer el análisis y difusión de información sobre la gestión y resultados del sector.
- b) Estrechar relaciones con los medios de comunicación para dar a conocer el trabajo