

La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014

Entre expectativas de cambio, mano dura
militar y treguas pandilleras

Instituto Universitario de Opinión Pública



La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014

Entre expectativas de cambio, mano
dura militar y treguas pandilleras

Instituto Universitario de Opinión Pública
Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”

363.4

192S Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop)

La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014: entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras / Aguilar, Jeannette (Coord.)... [et al.]. --1ª. ed. --San Salvador, El Salv.: Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop), 2014.- 260, p.: gráficos, tablas, cuadros y figuras; 28 cm. (Talleres gráficos, UCA)

1. Seguridad - Justicia 2009-2014. 2. Investigaciones-Políticas de seguridad.
3. El Salvador I. Iudop. II. Título III. Aguilar, Jeannette (Coord.)

© Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop),
Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA)

Coordinadora y Editora
Jeannette Aguilar

Equipo de investigación
Jeannette Aguilar
Laura Andrade
Adilio Carrillo
Amparo Marroquín
Rina Montti
Iris Tejada
Olga Vásquez

Portada de Miguel Campos
Diagramado por Xinia Cabrera
Primera edición: septiembre 2014
Impreso en los Talleres Gráficos UCA
1,000 ejemplares
San Salvador, El Salvador

Las opiniones expresadas en este documento son de absoluta responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la agencia que colaboró con el financiamiento de la publicación.

Índice

Agradecimientos.....	vii
Presentación.....	ix
Prólogo	xiii
Introducción	xix
Aspectos metodológicos	xxiii
Resumen Ejecutivo	xxvii

CAPÍTULO 1. LA INCIDENCIA DELINCUENCIAL REGISTRADA

1.1. Las cifras de homicidios intencionales.....	2
1.1.1. Víctimas de homicidios según género y edad.....	7
1.1.2. Distribución geográfica de los homicidios	11
1.1.3. Tipo de arma utilizada para cometer los homicidios	16
1.1.4. Homicidios cometidos por pandillas	18
1.2. Homicidios por accidente de tránsito	20
1.3. Los desaparecidos de la posguerra	21
1.4. Denuncias de delitos sexuales y de violencia intrafamiliar.....	26
1.4.1. Delitos sexuales.....	26
1.4.2. Violencia intrafamiliar	30
1.5. Denuncias, reconocimientos médicos e ingresos hospitalarios por lesiones por arma de fuego y arma blanca	32
1.6. Otros delitos contra la vida y la propiedad	35

CAPÍTULO 2. LA PERSECUCIÓN DEL DELITO

2.1. Contexto judicial 2008-2013.....	38
2.2. El proceso penal salvadoreño.....	42
2.3. La función fiscal en el proceso penal	47
2.3.1. Los casos conocidos inicialmente en sede fiscal.....	49
2.4. De la acusación fiscal al conocimiento judicial	51
2.5. La demanda judicial en el procedimiento penal común	54
2.6. La confianza en la Fiscalía General de la República y la Corte Suprema de Justicia.....	58

CAPÍTULO 3. LA CONDUCCIÓN DE LA SEGURIDAD DURANTE EL GOBIERNO DEL CAMBIO

3.1. Los intentos por recuperar el enfoque de seguridad democrática.....	63
3.2. La remilitarización de la seguridad pública.....	89

CAPÍTULO 4. LA SITUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO SALVADOREÑO

4.1. La situación del sistema penitenciario de adultos.....	112
4.1.1. La sobrepoblación penitenciaria.....	112
4.1.2. La situación jurídica de los internos	118
4.1.3. Los jóvenes, las mujeres y las pandillas en el sistema penitenciario.....	119
4.2. Los esfuerzos por impulsar un nuevo modelo de gestión penitenciaria.....	128
4.2.1. El presupuesto asignado a los Centros Penales	128
4.2.2. La Carretera de Oportunidades.....	130
4.3. Las medidas de Medio abierto	139

CAPÍTULO ESPECIAL. DISCURSOS DE LA PRENSA ESCRITA SALVADOREÑA EN TORNO A LA FIGURA DEL GENERAL MUNGUÍA PAYÉS Y A LA TREGUA ENTRE PANDILLAS

1. La inserción de David Munguía Payés en el ámbito de la seguridad pública.....	140
2. La tregua entre pandillas	152

CAPÍTULO 6. CONSIDERACIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

6.1. Consideraciones generales	163
6.2. Recomendaciones.....	168

Acrónimos y siglas	173
Índice de gráficos, tablas, figuras, cuadros, imágenes, esquema.....	175

ANEXOS

Anexo 1. Principales decretos ejecutivos y legislativos emitidos durante el período 2009-2014 que favorecieron el incremento de militares en tareas de seguridad pública	181
Anexo 2. Carga laboral de los Juzgados de Paz y relación con la población posible de atender a nivel nacional 2013	182

Anexo 3. Ejes, estrategias y líneas de acción de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia	191
Anexo 4. Descripción de las leyes, políticas y planes promulgados en materia de seguridad durante el Gobierno de Mauricio Funes	194
Anexo 5. Cronología de principales sucesos en materia de seguridad durante el período 2009-2014	196
Referencias bibliográficas.....	201

Agradecimientos

Este estudio no hubiese sido posible sin la colaboración de diferentes personas e instituciones que contribuyeron de diferente forma a su realización, a quienes les expresamos nuestros sinceros agradecimientos. Su publicación no pudo llevarse a cabo sin el apoyo financiero de la Fundación Heinrich Böll y el respaldo de su representante local, Lorena Argueta, a quien agradecemos por la confianza y el especial interés mostrado en la investigación, gratitud que hacemos extensiva a Marco Pérez, Coordinador de Proyectos, por su diligencia en la gestión administrativa del proyecto.

El estudio no se habría llevado a cabo sin la disponibilidad de diversos funcionarios, ex funcionarios, y especialistas en el tema de seguridad, prevención y rehabilitación que accedieron a ser entrevistados y compartieron generosamente sus conocimientos, apreciaciones y perspectivas sobre las políticas de seguridad en el país.

Asimismo, agradecemos a diferentes instituciones que registran estadísticas delincuenciales y otros hechos de violencia y a los responsables de las secciones estadísticas, por habernos facilitado el acceso a los datos. Especial mención al comisionado Mauricio Ramírez Landaverde, al inspector jefe Saúl Tobar y al comisionado Héctor Mendoza Cordero, de la Policía Nacional Civil; al Dr. Miguel Fortín y Dr. Miguel Velásquez, del Instituto de Medicina Legal; a la Dra. María Isabel Rodríguez, del Ministerio de Salud; al general David Munguía Payés y general Atilio Benitez, del Ministerio de la Defensa Nacional; al Lic. Nelson Rauda y al Lic. Rodil Hernández, de la Dirección General de Centros Penales; y a la Licda. Yanira Argueta, del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. Nuestra gratitud además para Lic. Ovidio González, de la ex Oficina de Tutela legal del Arzobispado.

También deseamos resaltar la colaboración de la Dirección de Planificación Institucional (DPI), de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) por proporcionar con diligencia y prontitud las estadísticas del Órgano Judicial, así como la de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y de otras entidades gubernamentales en facilitar información estadística.

El Iudop hace extensivo un reconocimiento especial a la misma UCA, con especial agradecimiento al Padre Andreu Oliva SJ, rector de nuestra universidad, por su respaldo y oportuna orientación en el desarrollo del estudio; a Amparo Marroquín y Olga Vázquez, por su apoyo constante y la riqueza de sus aportes que funcionaron como guía importante de nuestra investigación. También, a Arturo Escalante, del Departamento de Organización del Espacio (DOE), por su ayuda en la elaboración de los mapas de violencia. A Henry Cardoza y a Xinia Cabrera, de Talleres Gráficos de la UCA, por su paciencia en la diagramación e impresión de este informe.

A las y los jóvenes, estudiantes de la UCA, Natalia Ponce, Francisco Cornejo, Rodney Butter, Jonathan Alas, Diana Sánchez y Gabriela Flores, quienes como parte de su servicio social se dieron a la tarea de analizar y registrar las notas periodísticas, que sirvieron de apoyo al apartado especial elaborado por las investigadoras Amparo Marroquín y Olga Vázquez. Al equipo del Iudop, en particular a Carmen Guevara y a Gabriela Flores, por la revisión minuciosa de las versiones preliminares de algunos capítulos. A Bessy Morán y Xiomara Zepeda, por su apoyo en aspectos logísticos y financieros para el desarrollo del presente estudio.

Presentación

El 31 de diciembre de 1991, minutos antes del nuevo año, la sociedad salvadoreña recibió la mejor y más deseada noticia en mucho tiempo: la negociación entre el Gobierno de El Salvador y la Comandancia General del FMLN había llegado a su fin, acordándose la firma de la paz. La mayoría de salvadoreños acogió la noticia con gran alegría y esperanza; otros, también con incredulidad y dudas. Dieciséis días después, en una solemne ceremonia en el Castillo de Chapultepec, México, se firmaron los Acuerdos de Paz, y de ese modo se abría la posibilidad en El Salvador de una vida en paz, con justicia y equidad, con democracia y pleno respeto de los derechos humanos.

Por desgracia, aquella ilusión no logró materializarse. A pesar de que los Acuerdos de Paz pusieron fin a la guerra civil e iniciaron un proceso hacia un respeto de los derechos humanos, civiles y políticos, no lograron un cambio en las estructuras socioeconómicas del país que posibilitara una nueva sociedad. Ciertamente, se han dado algunos avances importantes hacia la consolidación de la democracia, pero la violencia no ha cesado y el Estado ha sido incapaz de garantizar el derecho a la vida de los ciudadanos. Mientras se cerraba el capítulo de la guerra civil con la desmovilización de las fuerzas enfrentadas y la entrega de armas por parte de la guerrilla, nacía una nueva forma de violencia, que ha terminado cobrando gran cantidad de víctimas y a la fecha es uno de los más graves flagelos de nuestra sociedad.

Los Acuerdos de Paz y el nuevo orden político surgido de estos tampoco lograron cambiar las condiciones de vida de la mayoría de la población. Una gran parte de los salvadoreños sigue luchando a diario por la supervivencia, enfrenta serias limitaciones económicas y apenas tiene oportunidades y esperanzas de un mejor porvenir. A lo largo de estos años, decenas de miles de compatriotas han decidido abandonar el país en pos de un mejor futuro, aun a costa de la separación familiar y el riesgo permanente de la deportación. Pero algo ha cambiado: si en las dos últimas décadas la emigración estuvo motivada principalmente por un afán de mejora económica, en los años recientes cada vez pesa más el deseo de huir de la violencia y la delincuencia.

Pareciera que el pueblo está condenado a vivir en la pobreza y la violencia. Demasiados salvadoreños se han acostumbrado a sortear día a día esta dura realidad. Así, se está generando un cansancio vital, una pérdida del sentido social y de la vida misma, que explica la deshumanización de una sociedad que ha sido conocida en el mundo por su capacidad de entrega, generosidad y solidaridad. Ya es constatable la pérdida de algunos de los valores más auténticamente humanos y éticos. De no controlarse la violencia, ni disminuirse drásticamente a mediano plazo, el futuro de El Salvador está comprometido.

La violencia y el crimen acaban con la fraternidad, imposibilitan la paz y anulan una vida auténticamente humana. El papa ahondó en esto en su mensaje para la Jornada Mundial de la Paz, el 1 de enero de 2014:

La paz —afirma Juan Pablo II— es un bien indivisible. O es de todos o no es de nadie. Sólo es posible alcanzarla realmente y gozar de ella, como mejor calidad de vida y como desarrollo más humano y sostenible, si se asume en la práctica, por parte de todos, una “determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común”.¹

A lo largo de su historia, El Salvador ha echado de menos esa “determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común”. Casi por tradición, las élites, tanto políticas como económicas, se han resistido a buscar y hacer posible el bien común. Y esto nos ha conducido a la situación actual. Por eso, no debe extrañar que, como muestra el primer capítulo de este informe, los altos índices de violencia y de criminalidad sean de larga data y no tengan una causa única.

Las instituciones que surgieron de los Acuerdos de Paz, y que debían garantizar la plena vigencia del Estado de derecho, no han estado a la altura de lo esperado. Ni la Fiscalía General de la República, ni la Policía Nacional Civil, ni el sistema judicial han sido capaces de luchar eficazmente contra el crimen y garantizar la aplicación de una pronta y debida justicia. Estas instituciones se han caracterizado por su debilidad, por permitir la impunidad. Incluso, han sido infiltradas por el crimen organizado y la corrupción. La ineficacia de su trabajo queda ampliamente demostrada en el segundo capítulo del documento del Iudop.

Desde nuestra perspectiva, a lo largo de la etapa de posguerra, no ha existido una firme voluntad del poder político para combatir el crimen y la impunidad, ni se han aplicado estrategias y políticas propias de un Estado democrático. Se ha optado principalmente por políticas punitivas, que no responden a una visión pública y ciudadana de la seguridad, sino a la lógica de la seguridad nacional. Tampoco el poder económico ha estado interesado en la construcción de la paz, puesto que ha negado los recursos que el Estado requiere tanto para dotar debidamente a las instituciones del sistema de seguridad y justicia como para impulsar políticas sociales que permitan superar la pobreza y abrir oportunidades de educación, ocio y empleo, especialmente para la juventud.

1 Mensaje del papa Francisco en la Jornada Mundial de la Paz, enero de 2014.

En los primeros años de la posguerra, cuando comenzó este fenómeno, a las pandillas no se les dio la importancia y atención requeridas; no se les quiso abordar con políticas de prevención que en aquel momento hubieran podido desarticularlas con facilidad y sin tensiones excesivas. Como reacción a la consolidación de estos grupos, cuando su presencia y complejidad problemática ya eran innegables, se aplicaron políticas de mano dura que provocaron un efecto claramente contrario al pretendido. Estas políticas llenaron las cárceles de pandilleros, sí, pero eso trajo un fortalecimiento y radicalización de sus líderes, un incremento de la criminalidad y la extensión del control pandilleril por todo el territorio nacional.

Con la llegada al Ejecutivo de Mauricio Funes de la mano del FMLN, se generaron grandes expectativas de cambio a todo nivel, incluyendo el área de la seguridad pública. Se esperaba que su Gobierno impulsara políticas de prevención y diera un giro a las estrategias de combate a la criminalidad. Sin embargo, después de unos primeros años en los que el Presidente se mostró muy decidido a luchar contra el crimen y la corrupción (incluso, solicitó el apoyo de la comunidad internacional para ello, proponiendo replicar en El Salvador la experiencia de la Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala), las cosas pronto cambiaron. Por ejemplo, en lugar de fortalecer a la PNC, depurarla y apuntalar su carácter civil, destituyó a Manuel Melgar como ministro de Justicia y Seguridad Pública y al director de la PNC, Carlos Ascencio. En su lugar, nombró a los generales en retiro David Munguía Payés y Francisco Salinas, respectivamente. Y se archivaron los casos de agentes policiales que eran investigados por la Inspectoría General.

Con el cambio en las jefaturas del área de seguridad, se dejó a un lado la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia recién aprobada, en la que se otorgaba un importante papel a la prevención de la violencia y el delito, para pasar a aplicar estrategias muy arriesgadas, como la tregua entre pandillas y la remilitarización de la seguridad pública. A pesar de las críticas de una buena parte de la sociedad por la poca transparencia del proceso y por la supuesta otorgación de privilegios carcelarios a los líderes de las pandillas, la tregua se tradujo en una inmediata y drástica disminución de los homicidios. Pero estos volvieron a repuntar poco antes de la elección presidencial de febrero de este año, lo que mostró la poca sostenibilidad de la medida a mediano plazo.

En El Salvador, la violencia se ensaña en los pobres. Son ellos los más afectados por la criminalidad, los que viven más inseguros en sus casas, calles y comunidades. Pobres son en su mayoría las víctimas de la delincuencia; pobres son en su mayoría los que llenan a tope las cárceles de nuestro país. Mientras los poderes ocultos, los grandes líderes del crimen organizado, siguen sin ser investigados y viven cómodamente protegidos por la ineficiencia del sistema de seguridad y justicia, y por sus socios en la esfera política.

La UCA, desde su fundación, ha optado por estar al lado de los débiles y los pobres de El Salvador. A lo largo de su historia, ha trabajado por la justicia y la equidad en la sociedad, teniendo como horizonte las necesidades de las mayorías populares. En esta misión se

enmarca el informe del Iudop. Contribuir a la búsqueda de la justicia es la finalidad de esta investigación sobre la situación de la violencia y el crimen en el último quinquenio. Así como abonar a un debate que permita encontrar soluciones eficaces y acordes a la institucionalidad democrática para enfrentar la violencia.

Andreu Oliva, SJ.
Rector
Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”

Prólogos

Recibo con agrado este estudio a cargo del Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA, que examina los desafíos que enfrenta el nuevo gobierno de El Salvador en materia de delincuencia y violencia y que evalúa las debilidades y problemas en la policía, los centros penales, la Fiscalía General, y el sistema judicial.

He estado involucrado en el tema de los derechos humanos en El Salvador desde la década de los ochenta y he sido un firme defensor de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil. Consideré que los Acuerdos proponían un buen marco para una nueva fuerza policial, y todo un nuevo enfoque para abordar la delincuencia y la violencia, la impunidad y la corrupción. A lo largo de los años he instado a varios Gobiernos salvadoreños a que implementen plenamente dichos Acuerdos, y a mi propio Gobierno para que les brinden apoyo.

Desafortunadamente, esto no ha sido fácil y, como pone en evidencia este valioso informe, falta aún mucho camino por recorrer. El informe destaca las múltiples fuentes del crimen – no sólo la terrible delincuencia y violencia causadas por las pandillas juveniles, sino además la problemática del crimen organizado y la corrupción que las acompaña. Demuestra además lo difícil que ha sido la construcción real de instituciones sólidas – la Policía Nacional Civil, en particular, así como la Fiscalía General, y otras instituciones – que puedan contribuir a reducir las tasas de delincuencia y hacer frente a la corrupción e impunidad.

El informe destaca dos problemas que han sido de especial preocupación para mí – uno es el riesgo de volver a poner a la Fuerza Armada a cargo de la seguridad pública; y el otro, la multiplicidad de problemas en la Fiscalía General para investigar y procesar eficazmente los casos.

Observé de primera mano los problemas cuando la Fuerza Armada estuvo demasiado involucrada en el control de la policía y los sistemas de seguridad pública – la tendencia hacia la mano dura, el peligro de los abusos contra los derechos humanos, y la tentación para los oficiales militares de inmiscuirse en la política. Tuve mis reservas cuando se nombraron a

oficiales militares a la cabeza del Ministerio de Seguridad Pública y de la policía. Espero que el presente informe nos recuerde a todos, incluyendo al Gobierno entrante que El Salvador necesita enfocarse en el fortalecimiento del carácter civil y profesional de la policía.

He comentado en el pasado respecto a cómo la Fiscalía General debe velar por el buen funcionamiento institucional y dar seguimiento a los casos hasta su culminación, incluso cuando estos son políticamente sensibles. Espero que bajo el nuevo liderazgo, se vea fortalecida la Fiscalía General y sean ampliadas sus investigaciones y procesos, y se contribuya a poner fin a la cultura de impunidad que por demasiado tiempo ha caracterizado al sistema judicial salvadoreño.

El presente informe aborda además los pasos positivos que se han dado en el sistema penitenciario y considero que la PNC, pese a sus problemas, está llena de buenos oficiales que pueden, con un buen liderazgo, hacer una verdadera diferencia para el pueblo de El Salvador. Espero que el nuevo Gobierno tome en cuenta las recomendaciones del presente informe, y dé pasos para la construcción de instituciones que sean efectivas y puedan asumir el control de la delincuencia y mejorar la seguridad y protección de los ciudadanos y las ciudadanas de El Salvador.

Me da especial gusto ver que este informe surja de un instituto de la UCA. Conocí al Padre Ellacuría, y a los demás jesuitas que ayudaron a hacer de la UCA una institución que proporcionara el liderazgo intelectual y la visión de un El Salvador más democrático, más justo y solidario. Dicha visión hace falta en la actualidad – para que la generación emergente de líderes salvadoreños pueda ayudar a edificar a las instituciones que construyan un El Salvador mejor, más seguro, y más justo; para que puedan hacer del sueño prometido en los Acuerdos de Paz una realidad. Considero que la UCA puede ayudar a proporcionar dicha visión, y que este informe es una contribución importante.

James P. McGovern
Miembro del Congreso de los Estados Unidos
Cámara de Representantes
2 de septiembre de 2014

El informe de Justicia y Seguridad “La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras” elaborado por el equipo de investigación del Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) es una importante contribución para comprender los enormes desafíos que hoy día enfrenta El Salvador en la construcción (y, como bien resalta el informe, en algunos casos la re-construcción), de un sistema de justicia criminal integral y efectivo que proporcione la debida seguridad a sus ciudadanos, mientras garantiza el pleno respeto del debido proceso y los derechos humanos de la población.

La firma de los Acuerdos de Paz marcó un hito histórico en El Salvador. Este hecho dio fin a doce años de conflicto armado y le apostó a un nuevo modelo de seguridad pública para el país. Los Acuerdos separaron constitucionalmente las funciones de la policía (seguridad pública) y las Fuerzas Armadas (defensa nacional). A su vez, ordenaron la disolución de la vieja policía y su sustitución por una nueva fuerza policial en reconocimiento de las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas por las viejas fuerzas de seguridad y su visión militarista dictaminada por su sumisión a las Fuerzas Armadas. De este nuevo cuerpo fueron excluidos miembros de la antigua Policía Nacional. Los acuerdos le asignaron a la Policía Nacional Civil una nueva doctrina civilista y democrática, construida en torno a la investigación criminal y orientación de policía comunitaria.

La implementación y el desarrollo de este nuevo modelo de seguridad ciudadana sufrieron dificultades desde un inicio. Poderosos intereses políticos que por muchos años habían gozado de total impunidad, rechazaban la idea de tener que renunciar a su influencia sobre la policía en el período posconflicto. Sectores conservadores no compartían la nueva visión de la policía y esperaban reinstaurar un enfoque más represivo para atender la criminalidad y la violencia. Durante sus primeros años, la historia de la Policía Nacional Civil estuvo marcada por batallas sobre el nombramiento del director, el liderazgo y las promociones, sobre el papel y poder de la Inspectoría General, y en sentido general, sobre el ritmo de la sustitución de las antiguas fuerzas de seguridad. Los desacuerdos sobre la doctrina que debería guiar el

quehacer policial y las batallas sobre la naturaleza y el control de la nueva fuerza resultaron en la creación de una institución con debilidades e imperfecciones institucionales, y sujeta a presiones políticas.

Las debilidades de la PNC fueron, en gran medida, inevitables. En el mejor de los casos, la creación de una nueva institución es un proceso complejo que avanza con sus altibajos. No obstante, la PNC, y el nuevo modelo de seguridad pública que se evidenciaba, sufrió serias trabas porque quienes optaron por debilitarla o defender sus propios intereses pertenecían, por lo general, a poderosos sectores, a menudo vinculados con los gobiernos que dominaron al país durante las primeras dos décadas después del conflicto armado. Por el contrario, quienes defendían la nueva visión y doctrina de la policía, como una institución apolítica, profesional y de orientación comunitaria, estaban vinculados a la sociedad civil y a la oposición política y contaban con menor capacidad de influencia sobre los gestores políticos del momento. En los primeros años después de la firma de los Acuerdos de Paz, contaron con el apoyo de las Naciones Unidas, a través de Onusal, y de otros miembros de la comunidad donante. Con el paso del tiempo, sin embargo, la comunidad donante redujo su compromiso con el establecimiento del nuevo modelo de seguridad pública en El Salvador. Su atención tomó un giro hacia otros temas y contextos o hacia la defensa de sus respectivas preocupaciones de seguridad (fugitivos, narcotráfico, etc.). El Salvador ha vivido altos niveles de criminalidad e inseguridad desde la firma de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, la creciente preocupación a principios de los años 2000 por los niveles de violencia, y en particular por las pandillas (preocupación a veces alentada por razones electorales), resultó en la implementación de medidas de seguridad de corte coercitivo, las cuales tuvieron un efecto nocivo en la estructura, el liderazgo y la efectividad de la Policía Nacional Civil.

La elección de Mauricio Funes en 2009 despertó la esperanza de un cambio en la conducción de la seguridad pública. Defensores de derechos humanos y expertos en materia de seguridad, entre otros, esperaban el retorno a la visión original de la PNC, hacia un modelo de seguridad democrática, para atender de manera integral la problemática de criminalidad, el cual contemplaría un componente de prevención, reformas substanciales del sistema de justicia, y medidas para atender las precarias condiciones y los problemas de sobrepoblación del sistema penitenciario. El presente informe brinda un análisis profundo y detallado de la administración Funes en el establecimiento de un modelo de seguridad democrática integral y los desafíos enfrentados, además ofrece valiosas lecciones para el gobierno entrante de Salvador Sánchez Cerén.

El informe parte de un riguroso estudio de información estadística sobre los niveles y el carácter de la criminalidad y violencia en la actualidad en El Salvador. Deja clara la existencia de múltiples fuentes de criminalidad en el país. Aunque las pandillas son una de las principales fuentes de violencia, no son la única. (Esto contrasta con las declaraciones del ex ministro de Justicia y Seguridad Pública, David Munguía Payés, quien refería que las pandillas estaban detrás del 90% de los homicidios ocurridos en el país). El informe

nos recuerda la gravedad de la problemática de criminalidad organizada en El Salvador; a menudo poco investigada en el país.

El estudio ofrece un examen de las medidas adoptadas en los últimos años para fortalecer el sistema de justicia, al mismo tiempo que resalta los continuos problemas que enfrenta el sistema, los riesgos de corrupción y la tentación de miembros del poder legislativo de querer tomar control cuando jueces independientes emiten decisiones importantes, pero políticamente controversiales. A través del estudio del manejo de la persecución e investigación criminal, el informe deja claro los serios problemas que continúa enfrentando la Fiscalía General de la República en su capacidad para investigar, procesar y llevar casos ante los tribunales.

Su análisis de la conducción de la seguridad de la administración Funes merece una revisión cuidadosa de parte del nuevo Gobierno. En los primeros dos años del Gobierno de Funes, el ministro de Justicia y Seguridad Pública y el director de la Policía Nacional Civil pusieron en marcha un considerable esfuerzo para reestructurar la policía y combatir la corrupción, trabajar con la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) en un nuevo modelo educativo de enfoque comunitario, y fortalecer la investigación criminal e inteligencia policial. El informe también hace mención del interés inicial (y luego dejado a un lado) por adaptar el modelo innovador implementado en Guatemala para la investigación y persecución penal de la criminalidad organizada. Este modelo conocido como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), estableció un grupo de trabajo especializado de fiscales para combatir redes de criminalidad organizada infiltradas en el aparato estatal. De igual manera ofrece lecciones importantes sobre las dificultades que enfrentaron los impulsores de la reforma, oposición de parte de las fuerzas castrenses y del poder legislativo, resistencia de miembros de la PNC, y batallas políticas al interior del gabinete de Seguridad. El análisis sobre el giro que tomó la administración Funes hacia medidas que pusieron la seguridad pública en manos de líderes militares y que otorgaron al ejército un papel más importante en la seguridad ciudadana, aunque es lamentable, es acertado.

Por el contrario, el informe describe, a pesar de las dificultades, los avances reales logrados en el sistema penitenciario. Si bien el sistema enfrenta serios desafíos (continúa siendo el país con la tasa más alta de sobrepoblación carcelaria), el sistema penitenciario ha logrado avances importantes en el combate a la corrupción y el control del sistema, y ha logrado expandir medidas alternativas al encarcelamiento y crear programas modestos de rehabilitación y reinserción.

El nuevo Gobierno de El Salvador sigue enfrentando altos niveles de violencia e inseguridad, la infiltración del crimen organizado y fuertes demandas de seguridad de la población. La administración Sánchez Cerén enfrenta estos desafíos en un contexto en el cual las fuerzas militares han asumido un papel en la seguridad pública más allá de lo establecido en los Acuerdos de Paz y en un contexto en el cual la orientación democrática y comunitaria de la policía ha sido debilitada.

No obstante, el modelo de seguridad democrática basado en el respeto a los derechos humanos y en un abordaje efectivo de la seguridad es posible. Estos no son polos opuestos. Los Estados pueden brindar seguridad y reducir la violencia y criminalidad respetando el carácter civil de los cuerpos policiales y el debido proceso y derechos civiles de la población. El abordaje efectivo de la problemática de violencia e inseguridad requiere que el nuevo gobierno asuma de lleno la implementación de una estrategia de seguridad que contemple el fortalecimiento de las instituciones, la aplicación de la Ley, el desarrollo de programas de prevención social, siempre y cuando sea garantizado el debido proceso y el respeto de los derechos humanos. El país necesita de un liderazgo que recupere el enfoque de la construcción de un modelo de seguridad democrática e integral.

Geoff Thale,
Director de programas
Washington Office on Latin America (WOLA)

Adriana Beltrán,
Coordinadora del Programa de Seguridad Ciudadana
Washington Office on Latin America (WOLA)

Introducción

La violencia y la inseguridad han sido una constante durante la etapa posconflicto en El Salvador. Las más de 73,000 muertes violentas registradas en los últimos 23 años y las miles de víctimas de diversos vejámenes reportados anualmente en las entidades de seguridad y justicia advierten en torno a la magnitud y envergadura que la violencia y la criminalidad han cobrado en el país. Si bien las estadísticas oficiales registran en los últimos años una drástica reducción de las muertes violentas, las tasas de homicidios exhibidas por el país siguen estando entre las tres más altas de América Latina. La tasa de 39.7 muertes por cada 100,000 habitantes exhibida por El Salvador en 2013 y considerada la más baja de la última década, representa seis veces la media mundial y supera en cuatro veces el parámetro establecido por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para considerar a la violencia una epidemia.

Este escenario se ha visto agravado en los años recientes por el amplio control territorial y poblacional que ejercen los grupos delincuenciales en diversas zonas del país, y por el creciente uso de complejas modalidades criminales que generan zozobra y miedo entre la población. Las prácticas de desmembramientos y mutilación de los cuerpos, el control extorsivo de la población, la desaparición de personas y los nuevos flujos de desplazamiento forzado, son algunas de las expresiones que ha adoptado la vorágine de la violencia criminal en el país. En este contexto, la inseguridad se ha convertido en un fuerte reconfigurador de la vida nacional y en la mayor fuente de preocupación ciudadana (Iudop, 2009-2013).

Además de los elevados costos humanos que provoca, el sufrimiento y los efectos psicosociales en las víctimas, y su impacto negativo en la convivencia y el tejido social, la violencia criminal representa para el país una elevada carga económica. Según el Banco Mundial (2011), los costos directos de la criminalidad alcanzan los 2,010 millones de dólares, es decir el 10.8% del PIB anual. Estos costos equivalen a la suma del gasto público de salud y educación como porcentaje del PIB en 2011. A la vez, uno de los efectos más perversos de la violencia y la criminalidad es la erosión de la legitimidad de las instituciones y de los valores esenciales de la democracia (Aguilar, 2012).

Si bien esta situación no es nueva, la evolución y complejización del fenómeno criminal se han visto favorecidas no solo por la ausencia de políticas de protección e inclusión social hacia los sectores más desfavorecidos, sino por la preeminencia de enfoques represivos y reactivos en las políticas de seguridad. A ello se suman las resistencias de los sectores políticos de turno para fortalecer la institucionalidad democrática de seguridad y el uso instrumental de la violencia para fines políticos y electorales, lo que ha potenciado y favorecido la irrupción de nuevas dinámicas y expresiones criminales. Un ejemplo que ilustra con claridad este manejo y sus efectos fueron precisamente las políticas de mano dura. Esto nos remite a la enorme responsabilidad de los sucesivos gobiernos de la posguerra y sus políticas, en la configuración del actual escenario de inseguridad en el país.

La alternancia en el control del Ejecutivo producida en 2009 con el triunfo electoral del candidato del FMLN, Mauricio Funes, generó diversas expectativas en torno a la conducción del Gobierno. En el ámbito de la seguridad pública se formularon diversas propuestas en las que participaron diferentes sectores sociales. La nueva apuesta demandaba no solo una ruptura con los enfoques populistas punitivos que predominaron en el pasado reciente, y la adopción de políticas integrales y comprehensivas, sino una sólida voluntad política para perseguir a la criminalidad organizada en sus diferentes expresiones y niveles de responsabilidad. Sin embargo, el esperado cambio no se concretó. El continuismo en la gestión de la política de seguridad se puso en evidencia no solo en el manejo populista y reactivo del tema que hizo la administración Funes, sino en el impulso de una serie de distorsiones en la conducción de la seguridad pública.

La máxima violación a la institucionalidad y el mayor revés a la reforma política de seguridad derivada de los Acuerdos de Paz, se produjo con el nombramiento de militares como titulares del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y de la Policía Nacional Civil. Este evento marcó el punto de inflexión más agudo en el rumbo de la gestión de la seguridad pública de la pasada gestión de Gobierno. Esta decisión, junto a la creciente participación de las milicias en diferentes ámbitos de la seguridad interior, favorecieron que el estamento militar retomara progresivamente el control del aparato de seguridad y de áreas claves de la vida nacional, como nunca antes en la etapa de posguerra. En este contexto, y estrechamente ligada a la estrategia de posicionar el liderazgo militar, se gesta la negociación con líderes de pandillas en las cárceles aprovechando el pacto de no agresión que ya existía entre las principales pandillas y, posteriormente la tregua mediática en torno a la cual giró el debate de la agenda de seguridad en los últimos años.

¿Cuáles son algunos de los desafíos que enfrentan actualmente las autoridades en el análisis y en la medición de la criminalidad?, ¿cuál es el nivel de efectividad de las instancias responsables de la persecución y sanción penal?, ¿a qué obedeció el giro estratégico del Gobierno de Funes respecto al enfoque y la política de seguridad inicialmente planteada?, ¿qué tanto se comprometió la seguridad y gobernabilidad futura con las decisiones tomadas durante el Gobierno de Funes en la conducción de la seguridad?, ¿cuál es el estado actual del

sistema penitenciario? Estas son algunas de las preguntas que buscan ser respondidas a lo largo del informe, a fin de aportar a la comprensión de la situación actual de la inseguridad y a la búsqueda de caminos para encarar algunos de sus principales desafíos.

Se trata de un estudio académico que busca contribuir a develar los riesgos e impactos que las decisiones erráticas en áreas estratégicas, como la seguridad pública, tienen para la gobernabilidad y estabilidad del país. El informe no busca retratar todo lo que aconteció en materia de seguridad durante el llamado Gobierno del Cambio ni agotar las explicaciones de todas las decisiones que se tomaron, sino colocar en el debate de la discusión pública temas y dimensiones de la situación de seguridad que no están siendo considerados en el análisis ordinario del tema. Su propósito ha sido precisamente el de contribuir a la comprensión y al análisis crítico de las políticas y estrategias en materia de seguridad pública adoptadas durante la gestión de Mauricio Funes, y generar recomendaciones de políticas públicas de seguridad para el nuevo Gobierno.

La idea de su elaboración surge a la luz de una serie de inquietudes planteadas en un espacio de discusión y análisis periódico sobre el tema de la seguridad, iniciado en agosto de 2012, con un grupo de académicos y académicas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Este espacio de debate ha permitido reflexionar colectivamente sobre la situación de la seguridad pública y su conducción política, a partir de lo cual se han derivado varios posicionamientos institucionales sobre el tema.

Una de las hipótesis de la que partió el estudio fue que el giro en la conducción de la seguridad, en relación al enfoque inicialmente propuesto durante la administración de Funes, obedeció a la influencia de grupos de poder fáctico, quienes buscaron asegurar el control del aparato de seguridad para garantizar su impunidad y salvaguardar la viabilidad de sus intereses. Otra de las hipótesis inicialmente planteadas es que el estamento militar aprovechó la inédita situación de un presidente sin base partidaria para ganar mayor protagonismo, recuperar el control de la seguridad pública y conseguir la legitimidad política para perfilarse como actores imprescindibles en la estabilidad de la nación.

La metodología utilizada fue de corte cualitativa e incluyó la realización de entrevistas semi estructuradas a funcionarios y ex funcionarios del ramo de justicia y seguridad, académicos, operadores de prevención y rehabilitación y especialistas en derechos humanos. Paralelamente, se recopiló información estadística sobre incidencia delincriminal y violencia producida por diversas instancias del área de justicia y seguridad, el sistema de salud y entidades como el Instituto Salvadoreño de la Mujer (Isdemu), así como indicadores de gestión del trabajo policial, fiscal y judicial y de la labor de la Fuerza Armada. Asimismo, se realizó una revisión documental de leyes, planes y políticas de seguridad, así como un seguimiento periodístico de la cobertura de la figura del general Munguía Payés y de la “tregua entre pandillas” en los principales periódicos del país.

El informe se divide en seis apartados. El primer capítulo analiza la incidencia delincinencial registrada por diversas entidades del Estado, tomando como base los registros estadísticos oficiales sobre diferentes hechos de violencia y criminalidad, con énfasis en el período 2009-2014. Con este análisis, se busca aportar a la comprensión del contexto de violencia y criminalidad que afecta al país, a sabiendas de que no todos los hechos criminales son registrados o denunciados en las instancias oficiales.

Un segundo capítulo está dedicado a examinar la aplicación de la justicia penal durante el último quinquenio, tomando como base algunos indicadores de eficacia judicial y fiscal. En este apartado se analiza el tránsito de los casos conocidos por las entidades de justicia, en las diferentes etapas del proceso penal.

Un tercer apartado expone los avances y retrocesos advertidos en la conducción política de la seguridad pública del país; devela la lucha entre los esfuerzos por avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad y los que propugnaron por revertir tales avances y sentar las bases para una regresión en este ámbito. En esta sección se examina a profundidad las implicaciones que tuvo el protagonismo militar otorgado por la gestión de Funes para la institucionalidad democrática y la seguridad del país.

Un cuarto capítulo está dedicado a exponer la situación del sistema penitenciario salvadoreño, tanto en términos de las condiciones carcelarias y características de la población penitenciaria, como de los esfuerzos de profesionalización, combate a la corrupción y reinserción que impulsaron las autoridades durante el pasado quinquenio. Se examina de forma particular la situación de las mujeres y de las pandillas en el sistema penitenciario, grupos que están cobrando una creciente importancia entre la población penitenciaria. Este capítulo concluye con una breve descripción de los Programas de Medio abierto desarrollados por la Corte Suprema de Justicia, a través del Departamento de Prueba y Libertad Asistida (Depla) y las dificultades que enfrentan en su aplicación práctica.

El informe contempla además un capítulo especial dedicado al análisis de los discursos de la prensa escrita salvadoreña en torno a la figura del general Munguía Payés y a la tregua entre pandillas. El análisis de contenido y la redacción del apartado especial estuvieron a cargo de Amparo Marroquín y Olga Vásquez.

Este informe concluye con un breve apartado de consideraciones generales y recomendaciones, mediante las cuales se busca contribuir académicamente a la búsqueda de soluciones sostenibles a la criminalidad.

Jeannette Aguilar
Directora
Instituto Universitario de Opinión Pública

Aspectos metodológicos

Este estudio se basa en un diseño de investigación cualitativa que combinó el uso de la entrevista semi estructurada y la recolección documental como técnicas de recopilación de información, con el fin de aportar evidencia empírica al análisis e interpretación de diferentes dimensiones de la seguridad en el país. El estudio fue realizado entre agosto de 2012 y julio de 2014 por el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop), de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).

El procesamiento y análisis de la información cualitativa se realizó por medio de la técnica del análisis de contenido, a través del cual se descompone la información en ejes, categorías y subcategorías temáticas, para, de forma sistemática y objetiva, identificar tendencias principales en la información, relaciones y contrastes que permitan responder a los objetivos del proceso de investigación, aportando conocimiento nuevo y útil con los hallazgos principales del análisis (Fernández, 2002; Zetino, 2009).

Técnicas de investigación

Las entrevistas

La entrevista mixta o semiestructurada es una de las técnicas de investigación cualitativa a través de la cual la persona que investiga obtiene información oral y personalizada sobre las valoraciones, opiniones, conocimientos, actitudes y experiencias que el entrevistado tiene sobre un tema concreto. Si bien las preguntas son abiertas, la entrevista semiestructurada implica un trabajo previo de establecimiento de categorías temáticas de interés que orientan el diseño de los guiones de entrevistas. Es un tipo de entrevista que permite combinar la espontaneidad en la formulación de preguntas y la guía de una estructura preconcebida; esto es lo que permite generar relaciones entre temas e hipótesis diversos, por lo que requiere una gran atención por parte del entrevistador o entrevistadora (Corbetta, 2010).

Para diseñar las guías de entrevista y precisar su contenido, se construyó una matriz de categorías y subcategorías temáticas derivadas de las principales variables de interés de la investigación. En un primer momento, se contó con cinco grandes ejes temáticos que luego fueron reestructurados para dar paso a lo que fue el índice temático de este informe. Si bien los guiones de entrevista respondieron a las principales categorías y subcategorías priorizadas, algunos contenidos específicos abordados variaron en función de la experticia y el conocimiento particular de la fuente entrevistada.

Se realizaron 22 entrevistas semi estructuradas a expertos en el tema de seguridad pública, violencia y prevención, entre los que se incluyó a funcionarios y ex funcionarios vinculados a la conducción de la seguridad de la administración Funes, así como a académicos y referentes de la sociedad civil que trabajan en programas de prevención de la violencia y rehabilitación de pandilleros.

La selección de los entrevistados se hizo de forma dirigida, con base a dos criterios: su experticia sobre el tema y su participación y conocimiento de la gestión de la seguridad pública durante la administración Funes. En virtud del derecho de reserva de la fuente, y con el fin de resguardar la identidad de los entrevistados, a excepción de dos casos, se decidió no citar la identidad de las fuentes. Para efectos de aportar validez al análisis de los datos expuestos, se procedió a triangular la evidencia recabada, de tal forma que solo se consideró la información que fue suficientemente validada por las diferentes fuentes.

Recolección documental

La técnica de investigación documental “es el proceso sistemático de indagación, recolección, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema” (Alfonso, 1995, citado por Morales, 2003, pg.2), a través de información de carácter impresa, digital y audiovisual. Durante la etapa de investigación, se recopiló y revisó un amplio número de documentos oficiales relativos a las gestiones de la seguridad y justicia formuladas durante el pasado quinquenio entre los que se incluyen políticas, planes estratégicos y operativos, estrategias, leyes, decretos y otros documentos institucionales relativos al tema.

Asimismo, se solicitaron a diversas instituciones estatales estadísticas oficiales sobre delitos y hechos de violencia y criminalidad, así como indicadores de gestión de algunas de las principales entidades vinculadas a la seguridad y la aplicación de la justicia, a fin contar con información de fuentes primarias que fundamentaran el análisis de la gestión de seguridad pública del pasado Gobierno. Se consultaron además estudios recientes sobre temas de seguridad pública y violencia, así como notas periodísticas que abordaban algunos temas de interés.

Análisis del discurso periodístico

Para complementar el análisis de la gestión de la seguridad durante la administración Funes, se realizó un análisis de los discursos que la prensa escrita construyó alrededor de la figura del general Munguía Payés y de la llamada tregua entre las pandillas, entre 2009 y 2012.

Esto tuvo como objetivo descifrar las tendencias e ideas primordiales que los principales periódicos nacionales situaron en la opinión pública, en torno a estos dos temas.

Para ello, a lo largo de un año un equipo de trabajo compiló y analizó 322 notas periodísticas publicadas por los periódicos El Diario de Hoy, Contrapunto, Colatino, La Prensa Gráfica, El Mundo y El Faro. De estas, se analizaron 149 notas sobre Munguía Payés publicadas entre junio de 2009 a diciembre de 2012 y 173 referentes al tema de pandillas y tregua, producidas en noviembre de 2011, y los meses de marzo y noviembre de 2012. Para facilitar el análisis de las notas, se diseñaron fichas que sistematizaron aspectos como las fuentes consultadas en la nota, los principales atributos asignados al tema u actor que abordó la nota, las fotografías y la consistencia entre títulos y contenido de las notas, entre otros aspectos.

Etapas del estudio

Agosto de 2012-Diseño de matrices de categorías temáticas y guiones de entrevistas.

Una vez establecidos los objetivos y las variables del estudio, se procedió a diseñar una propuesta de índice temático inicial, que luego devino en la formulación de una serie de categorías y subcategorías temáticas a partir de las cuales se organizó el contenido de los guiones de entrevistas semiestructuradas.

Octubre de 2012 a Marzo de 2013-Aplicación y transcripción de entrevistas.

Establecidos los criterios para seleccionar a los referentes a entrevistar, se procedió a gestionar las entrevistas, bajo condiciones de confidencialidad y consentimiento informado. El equipo de investigación transcribió personal y cuidadosamente cada entrevista, garantizando su posterior resguardo.

Octubre de 2012 a Mayo de 2014- Investigación documental y solicitud de información pública.

La recolección de información documental, bibliográfica y datos de fuentes primarias fue continua y compendiosa. En el caso de la compilación de estadísticas oficiales, fue necesario el cotejo y la consulta constante con los encargados de las secciones estadísticas para aclarar dudas sobre los datos proporcionados.

Diciembre de 2012 a Abril de 2013-Análisis de contenido de las entrevistas.

Una vez transcritas las entrevistas, se procedió a descomponerlas y analizarlas de forma estructurada, a partir de la matriz de categorías y subcategorías diseñada para ese fin.

Diciembre de 2012 a Diciembre de 2013-Triangulación de la información, análisis y redacción de los capítulos.

Simultáneamente al análisis de contenido, se procedió a triangular los insumos de las entrevistas y de las diversas fuentes documentales consultadas, con el fin de fundamentar el

análisis e interpretación de los datos. Con la información triangulada y analizada, se procedió a la redacción de los primeros borradores de los capítulos.

Enero de 2014 a Agosto de 2014-Edición y diagramación final.

El proceso de edición del informe final fue realizado de forma cuidadosa, a fin de asegurar la fundamentación de los planteamientos y hallazgos vertidos en la investigación.

Resumen ejecutivo

El presente informe “La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras” es el producto de una investigación dirigida por el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), entre agosto de 2012 y julio de 2014. El estudio tuvo como objetivo principal contribuir a la comprensión y al análisis crítico de las políticas y estrategias de seguridad adoptadas por el Gobierno de Mauricio Funes y generar recomendaciones de políticas públicas para el nuevo Gobierno.

Es una investigación cualitativa basada en la realización de entrevistas a expertos en el tema de seguridad pública entre los que se incluyeron a funcionarios y exfuncionarios del ramo de seguridad, académicos y operadores de programas de prevención y en una amplia recolección de documentos oficiales, datos estadísticos e información hemerográfica en torno al tema.

El capítulo primero examina la incidencia delincriminal registrada por las fuentes institucionales sobre algunos de los principales delitos reportados. De acuerdo a los registros oficiales, entre 1990 y 2013 han sido asesinadas en El Salvador un poco más de 73,000 personas, cifra cercana al número de muertes estimadas durante el pasado conflicto armado, lo que indica que la violencia letal ha sido un desafío constante a lo largo de la etapa de posguerra. Los registros estadísticos de los últimos años muestran una significativa reducción de las muertes violentas, la cual fue atribuida por el Gobierno de Funes a la llamada “tregua entre las pandillas”. Ciertamente, entre 2009 y 2013 la tasa de muertes violentas pasó de 71.2 a 39.7 por cada 100,000 habs., fenómeno inédito en la historia del país. Sin embargo, aun con el descenso consignado en los registros oficiales, estas cifras representan un poco más de seis veces la media mundial y cuatro veces el parámetro establecido por OPS para considerar a la violencia una epidemia.

El informe señala además que las armas de fuego están presentes en alrededor del 70% de los asesinatos producidos en el país y que las principales víctimas de homicidios siguen

siendo los hombres jóvenes. No obstante esta tendencia, las tasas de homicidios de mujeres han experimentado en la última década, un abismal crecimiento. Entre 2003 y 2011 las tasas de homicidios de mujeres pasaron de 7.4 a 19.1 muertes por cada 100,000 mujeres. Esta tasa constituye una de las más altas a nivel mundial.

El estudio advierte además que la proliferación de prácticas de enterramiento y ocultamiento de los cadáveres en los últimos años, expresado en el aumento de fosas y cementerios clandestinos, junto a las recurrentes modalidades de desmembramiento de los cuerpos, dificulta cada vez más la localización de los cuerpos, la identificación de la víctima y enmascara la realidad delincuencia. En virtud de ello, existen indicios que la reducción de muertes violentas registradas por las cifras oficiales en los últimos años, podrían no estar reflejando la magnitud de la violencia letal que está ocurriendo en el país.

En el análisis se destaca además que, si bien la reducción de homicidios es un desafío prioritario para el país, en virtud de los elevados costos humanos, sociales y económicos que acarrearán, la inseguridad en El Salvador no se reduce a las muertes violentas. Los datos disponibles muestran que fenómenos como la desaparición forzosa de personas, las agresiones sexuales, las lesiones, las amenazas, la violencia intrafamiliar y las extorsiones, continúan afectando a un importante segmento de la población, particularmente a los sectores sociales más desfavorecidos. En este contexto, hay que situar los flujos de desplazamiento forzado interno y externo que han adquirido notoriedad en los últimos años.

El capítulo segundo, dedicado a analizar el funcionamiento del sistema de administración de justicia, muestra la limitada eficacia de las instituciones encargadas de impartir justicia. De acuerdo a los datos oficiales, en el período 2006-2009, más del 80% de los casos denunciados en la Fiscalía General de la República fueron archivados por esta misma institución. De un total de 119,797 casos iniciados en 2009 por la Fiscalía, 99,379 se archivaron definitiva o administrativamente, lo cual corresponde al 83.9% de los casos conocidos en sede fiscal. Otro dato preocupante es el elevado número de casos que ingresan al sistema judicial y concluyen con un sobreseimiento definitivo. Se trata de casos que finalizan sin una sentencia que esclarezca la responsabilidad de los hechos investigados. Los datos muestran que en 2009, más del 70% de los requerimientos fiscales terminaron con un sobreseimiento definitivo, lo que pone en cuestionamiento la capacidad investigativa de los operadores del sistema, en particular, del rol que juega la fiscalía en la dirección de la investigación penal.

Respecto a la resolución de estos procesos penales, al analizar los casos que ingresaron a sede judicial en el período 2009-2013, los datos revelan que solamente el 15% de estos concluyó con una sentencia definitiva, ya sea condenatoria o absolutoria. El 8.4% las sentencias derivaron en una condena, mientras que el 5.4% en la absolución de los imputados. Estos datos, son el reflejo de una serie de problemas y deficiencias que enfrenta la administración de justicia penal, los cuales se ven agudizados con la creciente demanda que produce la grave situación de criminalidad. Lo cierto es que las debilidades del sistema de aplicación

de justicia han operado como un importante factor perpetuador de la impunidad y de la delincuencia prevaleciente en el país.

El tercer capítulo está dedicado a analizar los avances y retrocesos experimentados por el país en las políticas de seguridad, durante la administración Funes. En este apartado se exponen los esfuerzos por avanzar en el fortalecimiento y la modernización de la institucionalidad en materia de seguridad, realizado por el ramo de seguridad durante los primeros años de la administración Funes, los obstáculos encontrados, y el giro de timón dado por el Gobierno hacia la remilitarización de la seguridad pública.

El estudio muestra los avances logrados en la formulación de la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia la cual contenía los lineamientos estratégicos en materia de seguridad pública y los diversos esfuerzos realizados por la PNC y las autoridades del ramo para avanzar en el impulso de diferentes estrategias de fortalecimiento institucional. En esta línea, cabe destacar el diseño de una serie de planes, políticas e instrumentos de trabajo orientados a profesionalizar la PNC y a recuperar la doctrina policial civilista y democrática que le dio origen luego de la reforma política de los Acuerdos de Paz. Una de las apuestas fundamentales de este primer período fue avanzar en el desarrollo de un modelo de policía comunitaria, que recuperara el enfoque de servicio a la comunidad. Otro de los esfuerzos estratégicos iniciados fue el fortalecimiento de la Inspectoría General de la PNC y sus órganos de control disciplinario interno, así como el impulso de un proceso de depuración policial, mediante la investigación de elementos policiales vinculados a abusos, corrupción policial y estructuras delincuenciales.

El estudio revela el abrupto cambio en el enfoque de seguridad estratégica inicialmente planteado, que fue progresivamente dejándose de lado para optar por medidas coyunturales y de carácter mediático como el aumento de efectivos militares en las tareas de seguridad y un mayor recurso de las medidas de fuerza. Esto supuso caer en la inercia del continuismo de los enfoques populistas-punitivos que han prevalecido en la conducción de la seguridad y entorpecer los avances impulsados en la profesionalización y modernización de las instituciones de seguridad al inicio de la gestión gubernamental.

Un dato revelador del giro adoptado por el Gobierno de Funes es el incremento del 253% de efectivos militares en labores de seguridad durante el primer año de gestión, un aumento sin precedente en el período de posguerra. Asimismo, el presidente amplió facultades y competencias del ejército en otros ámbitos como la seguridad penitenciaria y seguridad fronteriza y autorizó su participación en planes de seguridad del sistema de transporte público, de seguridad en centros educativos y en diversas tareas disuasivas y de persecución del delito, sin supeditación a la policía. Con ello se le otorgó un amplio nivel de discrecionalidad al sector militar que llegó progresivamente a tomar control de la seguridad de otras áreas claves como el Aeropuerto Internacional, Aduanas y Fronteras, y Migración y Extranjería, entre otros. A la vez, el presupuesto asignado al ramo de la Defensa Nacional en

el pasado quinquenio creció en 20.4 millones de dólares y el número de efectivos militares en la Fuerza Armada aumentó en un 40% entre 2009 y 2012, lo que contrasta con la progresiva reducción de gasto y efectivos militares que plantearon los Acuerdos de Paz.

El protagonismo otorgado a los militares en la seguridad interior, que fue revertida por la reforma política dos décadas atrás, alcanzó su máxima expresión con la designación formal del general Munguía Payes al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y del general Salinas en la dirección de la PNC, quienes hasta el día de sus nombramientos se habían desempeñado como Ministro de la Defensa Nacional y Jefe del Estado Mayor del Ejército, respectivamente. Esta decisión contrarió la reforma policial propuesta por los Acuerdos de Paz cuyo elemento central fue la desmilitarización de la seguridad pública y violentó la constitución, que establece que la PNC debe ser dirigida por un civil.

Todo esto configuró un escenario propicio para que el estamento militar cobrara una relevancia sin precedentes y se posicionara ante la opinión pública como un sector imprescindible para resolver los problemas de criminalidad del país, en el cual la negociación con las pandillas jugó un rol clave. Estas decisiones provocaron graves distorsiones y un fuerte debilitamiento en la institucionalidad de la seguridad pública, particularmente en la PNC, al mezclar enfoques contrapuestos, interrumpir los procesos de profesionalización iniciados y dar marcha atrás a la depuración de los malos elementos policiales iniciados por las anteriores autoridades, lo cual genera efectos adversos y contraproducentes en la cultura institucional que toma tiempo revertir.

En el cuarto capítulo se analiza la situación de los centros penales en el país y las reformas impulsadas en los últimos años para su modernización. Si bien los datos relativos a sobrepoblación y al hacinamiento carcelario son ampliamente conocidos, estos han superado por mucho los parámetros críticos establecidos a nivel internacional. El crecimiento exponencial de la población carcelaria ha superado en tres veces la capacidad del sistema penitenciario en su conjunto. A finales de 2013, la población reclusa adulta alcanzó una tasa de 557 por cada 100,000 habitantes, lo que confirma la elevada tasa de prisionalización que exhibe el país, considerada la más alta de América Latina. Esto se ha visto agravado por el predominio de una política criminal que ha privilegiado el endurecimiento de leyes y la cárcel como sanción y medida preventiva y por el agravamiento de la situación delincuencia.

A su vez, concomitante al crecimiento de la población reclusa, se advierte un aumento de las tasas de encierro entre la población joven. Más del 70% de la población adulta privada de libertad tienen entre 18 y 35 años. A su vez, entre el 2003 y 2013, la población pandillera en el sistema penitenciario creció en un 254%. En la actualidad, el 40.2% de la población reclusa son miembros activos o retirados de alguna pandilla. El crecimiento numérico de pandilleros reclusos, junto a la política de separación de las pandillas en las cárceles, en función de su afiliación pandillera, ha provocado que los penales que albergan pandillas presenten los mayores niveles de hacinamiento y las condiciones más deplorables.

Por otro lado, aunque la población privada de libertad es predominantemente masculina (90%), la tasa de encarcelamiento de mujeres se ha duplicado en los últimos ocho años. Entre 2005 y 2013, las mujeres adultas privadas de libertad crecieron en un 252%, al pasar de 600 a 2,524. El significativo crecimiento de la población femenina, en un sistema que en su conjunto no ha sido diseñado para albergar mujeres, ha generado que cuatro de los seis centros que albergan mujeres exhiban los más altos niveles de sobrepoblación de todo el sistema penitenciario. Un caso paradigmático es el de Ilopango, principal centro de readaptación de mujeres que en 2013 registró una densidad penitenciaria de 894.5, es decir que ha sido superado en nueve veces su capacidad instalada. Esto da una idea de las deshumanizantes condiciones en las que sobreviven las internas, lo cual junto a la falta de políticas de género que atiendan sus necesidades particulares, agrava su situación al interior del sistema carcelario.

Sin embargo, se reconocen los esfuerzos realizados durante la pasada administración gubernamental para impulsar una reforma penitenciaria que tuvo como principales apuestas la depuración del personal penitenciario, la profesionalización del personal penitenciario y el impulso de programas de reinserción como “Yo Cambio”, dentro del cual figura el modelo de las granjas penitenciarias. Si bien estos programas han enfrentado limitantes de cobertura y vacíos en el modelo de reinserción productiva, constituye un importante paso hacia la institucionalización de programas de rehabilitación y de reinserción en el sistema penitenciario.

El estudio concluye con una serie de recomendaciones, entre las que se destacan la implementación de la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia, la adopción de reformas institucionales orientadas a favorecer que las entidades responsables de la persecución del delito y de la investigación y sanción penal funcionen como un sistema integrado, la articulación de un sistema unificado de estadísticas criminológicas que generen datos confiables y homologados, la ampliación de la cobertura de los programas de reinserción social iniciados con la población penitenciaria y el desarrollo institucional del modelo de policía comunitaria, en el marco de un trabajo interagencial de gestión de la seguridad, entre las más importantes.

Capítulo 1.

La incidencia delincuencia registrada

De acuerdo a los registros oficiales, entre 1990 y 2013 han sido asesinadas en El Salvador un poco más de 73,000 personas, cifra cercana a las muertes que se calculan ocurrieron durante el pasado conflicto armado. Estos datos han situado recurrentemente a El Salvador entre el grupo de los países más violentos del globo. Hasta el 2011, El Salvador figuró como el segundo país con la mayor tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes del hemisferio, después de Honduras. Aunque no se trata de ninguna novedad, dado que históricamente El Salvador ha registrado tasas superiores a la media latinoamericana, es paradójico que en el período de establecimiento de la paz, las muertes violentas hayan alcanzado tal magnitud y el fenómeno delincuencia haya adoptado complejas dinámicas y expresiones criminales.

El presente capítulo busca ilustrar la evolución de algunos de los principales delitos producidos a nivel nacional, de los cuales se tienen indicadores oficiales, a sabiendas de que en ciertos delitos se cuenta con un sub registro, debido a que no todos los hechos criminales son denunciados o registrados en las instancias oficiales por temor, falta de confianza en el sistema de justicia o porque no están contemplados en la legislación nacional, como sucede con las desapariciones y el desplazamiento forzado.

Para el análisis de los homicidios, se recurrió principalmente a fuentes institucionales como la Policía Nacional Civil (PNC) y el Instituto de Medicina Legal (IML); y en el caso de otros delitos contra la vida, se tuvo acceso a registros estadísticos policiales, médico forenses y del sistema nacional de salud. El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (Isdemu) proveyó datos relativos a violencia intrafamiliar y la Fiscalía General de la República facilitó datos de delitos contra la vida y contra el patrimonio.

Este acápite expone inicialmente información sobre los homicidios intencionales, registrados durante las últimas dos décadas, para luego profundizar sobre algunas variables asociadas a las muertes violentas del último quinquenio. Se presentan además datos

de muertes por accidentes de tránsito, cifras de personas con reporte de desaparecidas, información sobre otros delitos contra la vida y sobre algunos de los principales delitos contra la propiedad registrados en el último quinquenio.

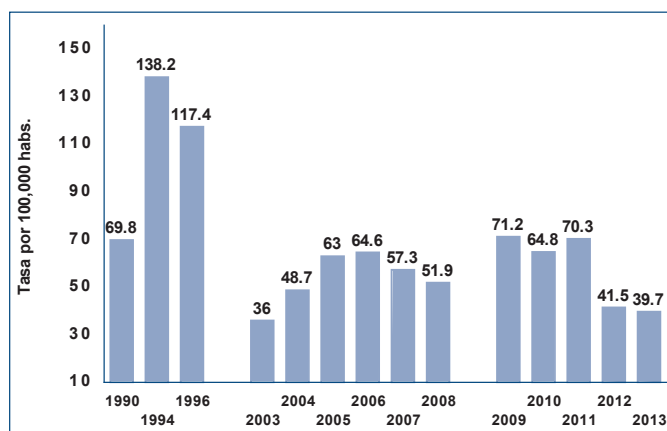
1.1. Las cifras de homicidios intencionales

Si bien el problema de violencia y la criminalidad en El Salvador no se circunscribe a los homicidios intencionales, estos resultan ser la manifestación de violencia más grave que se puede producir en una sociedad, debido a sus elevados costos humanos y sociales, además de ser un reflejo de la magnitud de la situación de violencia criminal que aqueja a una sociedad. Esta sección está dirigida a examinar principalmente el comportamiento de los homicidios en el período 2009-2013, pero a la luz de una perspectiva histórica que ayude a entender la situación actual de violencia letal que predomina en El Salvador.

El comportamiento de las tendencias de muertes violentas durante las últimas dos décadas refleja que la elevada violencia letal no es un fenómeno nuevo ni ocasional en el país, sino una expresión criminal que ha estado presente de forma relativamente constante a lo largo de la historia reciente en El Salvador. De ello dan cuenta los ciclos ininterrumpidos de violencia mortífera que El Salvador ha experimentado en diferentes etapas de su historia reciente, que parecen expresar un fenómeno de inercia criminal. El siguiente gráfico ilustra la evolución de las tasas de muertes violentas por cada 100,000 habitantes entre 1990 y 2013, de acuerdo a los registros oficiales disponibles¹.

1 Para los años inmediatamente posteriores al conflicto armado, no se cuentan con datos suficientemente confiables, debido a la ausencia de registros estadísticos sistemáticos. En estos años, los datos utilizados fueron los producidos por la Fiscalía General de la República. Para el período 2003-2008 se han utilizado datos del IML y para el período 2009 y 2013 los producidos por la mesa técnica de los homicidios, a excepción de los correspondientes a 2010, que corresponden al IML, dado que durante un tiempo se interrumpió el esfuerzo de homologación de las instituciones integradas en la mesa tripartita.

Gráfico 1.1.
Tasa de homicidios por cada 100,000 hab. El Salvador, 1990-2013



Fuente: Elaboración propia, con base a datos de la OPS para el año 1990; la FGR para 1994 y 1996; el IML para el período 2003-2008 y 2010 y la Mesa Tripartita para 2009 y el período 2011-2013 y a las proyecciones de población de Digestyc

Las estadísticas oficiales disponibles muestran que, aunque las muertes intencionales han mostrado fluctuaciones a lo largo de dos décadas de transición, las tendencias han mostrado en general una elevada magnitud. Los datos de homicidios durante los primeros años del posconflicto exhibían tasas que alcanzaron las 138 muertes por cada 100,000 habitantes. Si bien existen dudas respecto a la confiabilidad de estas estadísticas, particularmente las reportadas por la fiscalía para los años 1994 y 1996 (Cruz y otros, 2000), estos datos constituyen uno de los pocos registros oficiales existentes sobre muertes violentas durante los primeros años del posconflicto.

Desde finales de los noventa, las cifras consignadas y divulgadas de forma sistemática por la Policía Nacional Civil (PNC) y el Instituto de Medicina Legal (IML) permitieron contar con datos más confiables de muertes violentas en el país. Aunque ambas fuentes no siempre han coincidido en sus estimaciones y aún persisten diferencias en los criterios de clasificación, la producción sistemática de estas cifras permitió disponer de información acerca de las tendencias de las muertes por causa externa a escala nacional.

Un análisis de estos registros oficiales muestra que, si bien a inicios de la década pasada el país registraba tasas inferiores a las 40 muertes por cada 100,000 habitantes, entre 2004 y 2006 las tasas de homicidios pasaron de 48.7 a 64.6. Este repentino crecimiento se produjo en el período de implementación de las políticas de mano dura y Súper mano dura que impulsaron las administraciones de los presidentes Francisco Flores y Antonio Saca, lo que evidenció el fracaso que en materia de combate delincriminal tuvieron los mencionados planes y el efecto adverso en contribuir a incrementar la violencia homicida en el país. Luego de ese período de auge delincriminal, entre 2007 y 2008 se advirtió un descenso de muertes violentas, cuya tasa más baja alcanzó los 51.9 por cada 100,000 habitantes.

Desde mediados de 2009 hasta finales de 2011, período de la transición en el control del Ejecutivo, se registró un nuevo ciclo de crecimiento de asesinatos, en el que el país llegó a exhibir tasas superiores a los 70 homicidios por cada 100,000 habitantes, consideradas las más altas de la década. Esto equivale a un poco más de cuatro veces la tasa del continente americano, calculada en 15.6 (UNODC, 2011); y a casi tres veces la de América Central.

Tabla 1.1.
Número y tasa de homicidios, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Número de homicidios	4,382	4,004	4,371	2,594	2,499
Tasa	71.2	64.8	70.3	41.5	39.7

Fuente: Elaboración propia, con base en la mesa tripartita para período 2009- 2013, en el IML para el 2010 y en las proyecciones de población de Digestyc

Luego del crecimiento exponencial de muertes violentas registrado entre 2009 y 2011, se produjo en 2012 una abrupta caída que se mantuvo hasta el tercer trimestre de 2013 y que se atribuyó oficialmente a la llamada tregua entre las pandillas. De acuerdo a los registros oficiales, este descenso se tradujo en una tasa de 41.5 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2012 y de 39.7 en 2013, con promedios diarios de 7 homicidios, para ambos años. Pese a la reducción mostrada por las cifras, de acuerdo a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2013), estas tasas representan un poco más de seis veces la media mundial (6.2 por cada 100,000 habitantes). Durante el quinquenio 2009-2013, las fuentes oficiales registraron alrededor de 18,000 asesinatos, los cuales representan el 8% de todos los delitos registrados por la PNC en el período.

A finales de 2013 e inicios de 2014, en la antesala de las elecciones presidenciales de 2014, se generó una nueva escalada de muertes violentas que se recrudeció en los meses cercanos a la elección. Entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2014, la PNC reportó 1,071 homicidios con un promedio diario de nueve personas asesinadas en el país, lo que representa un notable incremento respecto a los dos últimos años. En junio de 2014, el promedio diario alcanzó los 12 homicidios. En el primer semestre de 2014 se han cometido 26 homicidios múltiples, con la particularidad de que los perpetradores simulan un operativo policial para emboscar a las víctimas (Santos, 2014). Es de hacer notar que desde finales de 2013 se han vuelto recurrentes los asesinatos bajo modalidades de ejecución extrajudicial, perpetrados por grupos fuertemente armados, con capacidad logística, que visten indumentaria policial o militar.

Al aumento de los asesinatos, se han sumado una serie de atentados contra policías, ataques armados contra unidades del transporte público y declaratorias de toques de queda por parte de grupos delincuenciales en diferentes municipios del país. De acuerdo al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, solamente entre enero y junio de 2014, se

registraron 120 ataques armados y enfrentamientos entre policías y pandilleros (Castillo, 2014). Esto ha generado entre la población un clima de elevada incertidumbre y zozobra.

Un dato que debe ser considerado en el análisis de las muertes violentas de los últimos años es el creciente grado de brutalidad y barbarie utilizado por los perpetradores en la ejecución de muchos de los crímenes, que se expresa en las recurrentes prácticas de mutilación, decapitación, lapidación e ignición de los cuerpos, así como en los signos de tortura y de sufrimiento infringido a las víctimas antes de su muerte.

Asimismo, hay que tomar en cuenta las modalidades de desaparición previa al asesinato y ocultamiento de los cuerpos de las víctimas a las que parecen estar recurriendo cada vez más los grupos delincuenciales, que han dado como resultado una proliferación de fosas y cementerios clandestinos. De igual manera, en el análisis de criminalidad actual hay que considerar fenómenos como las desapariciones y los flujos de desplazamiento forzado provocados por grupos delincuenciales, que parecen ser algunas de las nuevas formas que está adoptando la violencia criminal. Estos rasgos parecen haberse convertido en un patrón y denotan un mayor nivel de organización y planificación de los crímenes, que dista mucho de las tradicionales modalidades de delincuencia común o violencia social que predominaban una década atrás.

Algunos elementos a considerar en torno a las repentinas fluctuaciones de las muertes violentas

Ciertamente existen dudas respecto a las repentinas fluctuaciones a la baja o al alza que han experimentado las muertes violentas en ciertos períodos, que difieren de las tendencias de prevalencia anual registradas en las series históricas de homicidios y que no parecen obedecer al impacto de alguna política en particular.

Un caso particularmente llamativo ha sido la variación atípica experimentada por los homicidios entre 2008-2009, que se expresó en el crecimiento abrupto a partir de 2009, luego del notable descenso registrado en 2008. De acuerdo a los registros oficiales, entre 2008 y 2009 los homicidios pasaron de 3,179 a 4,382, lo que representó un crecimiento de 1,200 homicidios y un aumento del 38%.

Un elemento que ayuda a explicar en parte esta alza fue la localización de un importante número de cuerpos o restos de personas asesinadas en años anteriores. De acuerdo a las autoridades de Medicina Legal, durante 2009 el registro de los homicidios se vio abultado por el importante hallazgo de cadáveres en fosas y cementerios clandestinos. Fuentes forenses sostienen que algunos de los cuerpos encontrados pertenecían a personas con reporte de desaparecidos durante 2008, por lo que la reducción reflejada en las cifras posiblemente no corresponda con su dimensión real. Debido a que en diversos casos los perpetradores recurrieron al enterramiento y al ocultamiento de los cadáveres, no fue posible identificarlos y registrarlos el año de su asesinato².

2 Fuentes periodísticas señalan que entre 2006 y 2011 han sido localizados en el país más de cien fosas y cementerios clandestinos, lo que advierte que se trata de una práctica macabra que ha ido en aumento (Marinero, 2011).

Estos casos fueron contabilizados en 2009, debido a que las personas son declaradas muertas y registradas como tal el día en que su cadáver es encontrado e identificado, por lo que el registro estadístico de mortalidad no siempre coincide con la fecha en que se produjo la muerte.

De igual manera sucedió en el 2009 con el hallazgo de todos estos cementerios y fosas clandestinas, en donde se comenzaron a descubrir casos, incluso el de Tonacatepeque, con un modo muy particular que era el de estrangulación, a la persona la ponían a hacer su propia fosa y dentro de la fosa la estrangulaban con el cincho, con una manta, con un alambre que iban torciendo hasta estrangularlo. A partir de allí se empieza a dar cierta presencia de modalidad de las fosas clandestinas... (Experto en Seguridad 2).

Aunque se desconoce qué tanto el uso recurrente de estas modalidades de ocultamiento de los cuerpos se debió a las dinámicas propias de los grupos delincuenciales o a la influencia de los intereses políticos de turno, que buscaban mostrar una reducción de los homicidios en 2008 que les favoreciera electoralmente, lo cierto es que los registros oficiales de homicidios ya no deben ser el único indicador de la mortalidad violenta que afecta al país.

A la vez, las cifras oficiales de homicidios de 2009 se vieron nutridas por una creciente ola de asesinatos que generó alarma entre la población. El promedio mensual de homicidios pasó de 264 en 2008 a 365 en 2009. En este contexto, la alternancia en el control del Ejecutivo se produjo en medio de una fuerte crisis de seguridad y de un clima de incertidumbre. Aunque es difícil agotar una explicación que contemple todas las posibles variables que pudieron incidir en esta alza, es importante considerar, además de los factores que ordinariamente inciden en las tasas de mortalidad, el influjo de la manipulación deliberada de las tendencias de homicidios durante el período de transición política.

Al respecto, una hipótesis a considerar es que el incremento de muertes violentas de los primeros años del quinquenio analizado pudo estar relacionado con el fenómeno mismo de la transición en el control del Ejecutivo y los intentos de ciertas estructuras políticas vinculadas a la criminalidad organizada por mantener el control político mediante la utilización de grupos ilegales que generan violencia, algo que ha sido recurrente en contextos como Colombia o México. De hecho, en El Salvador la instrumentalización del tema delincriminal para fines electorales o coyunturales ha sido funcional a los poderes políticos de turno.

Tomando en cuenta estos antecedentes, en el análisis de la súbita reducción de los homicidios registrada a partir de 2012, es importante considerar el fenómeno de las desapariciones y el continuo hallazgo de cuerpos en cementerios clandestinos localizados en diferentes puntos del país en los últimos años. De hecho, las propias autoridades policiales han llegado a reconocer que tienen fuertes sospechas que algunas personas con reporte de desaparecidas podrían haber sido asesinadas (Iraheta, 2013).

Existen cada vez más indicios de que la reducción de las muertes violentas que reflejan las cifras oficiales en estos últimos años podría ser ficticia, es decir, no estar revelando

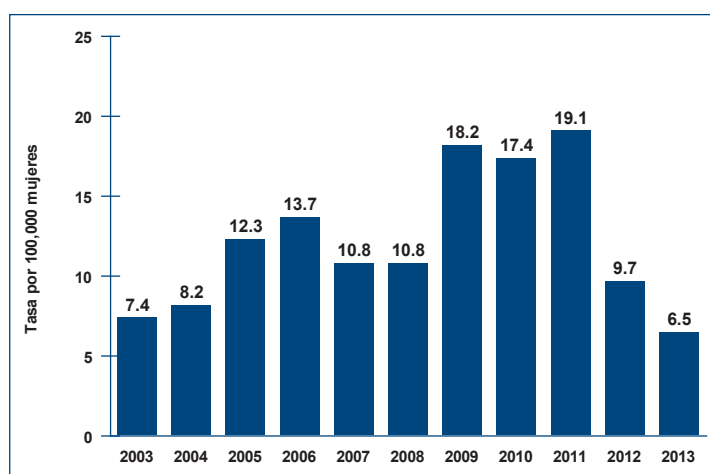
la magnitud de la violencia letal que está ocurriendo en el país. En función de ello, los parámetros de estimación de las muertes violentas en el país deberían revisarse, además de establecer mecanismos y protocolos especiales para esclarecer estos casos. Esta situación plantea nuevos desafíos para las instituciones encargadas de realizar la investigación criminal y exige mayores capacidades técnico-científicas tanto para la localización e identificación de las víctimas, como para la investigación y sanción de estos hechos.

1.1.1. Víctimas de homicidios según género y edad

Tradicionalmente, los principales blancos de muertes violentas en el país han sido los hombres entre los 15 y 35 años. Hasta inicios de la década pasada, un poco más del 90% de todas las víctimas de homicidios registrados en el país correspondía a hombres, mientras que las víctimas femeninas representaban menos del 10% de los asesinatos. Si bien es cierto, los hombres siguen siendo el grupo de mayor riesgo de violencia letal, desde mediados de la década pasada, en el contexto de agudización de la violencia mortífera se produjo un crecimiento progresivo de muertes violentas de mujeres del que no se tiene precedente en la historia reciente. En los últimos años, las víctimas femeninas alcanzan alrededor del 15% del total de homicidios ocurridos en el país y más del 60% de estas muertes ocurren regularmente en los departamentos de San Salvador, La Libertad, Sonsonate y Santa Ana.

El siguiente gráfico muestra los cambios experimentados en la última década en las tasas de homicidios por cada 100,000 mujeres, calculados a partir de los datos provistos por el IML y las proyecciones de crecimiento del total de población femenina en el país de Digestyc. De acuerdo a estos datos, entre 2003 y 2010 las tasas de homicidios pasaron de 7.4 a 17.4 por cada 100,000 mujeres, es decir que en menos de una década, el riesgo de muertes de las mujeres por causas externas ha estado cerca de triplicarse.

Gráfico 1.2.
Tasa de homicidios por cada 100,000 mujeres, 2003-2013



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del IML para el período 2003-2013 y en proyecciones de población de Digestyc

Según un Informe Mundial sobre feminicidios (Alvazzi, 2012), para el quinquenio 2004-2009, El Salvador registró una tasa promedio de 12 asesinatos por cada 100,000 mujeres, considerada la más alta del mundo, a la que le siguen Jamaica y Guatemala, que exhibieron tasas de 10.9 y 9.7 respectivamente.

El repunte más significativo del período analizado se registró en 2011, con una tasa de 19.1 muertes por cada 100,000 mujeres, año en el cual las víctimas femeninas representaron cerca del 15% del total de muertes violentas. Esta alza coincide con el abismal aumento experimentado por los homicidios en general. Un año más tarde, las muertes violentas de mujeres reportaron un notable declive, que se mantuvo hasta el 2013 en el que se registró una tasa de 6.5 por cada 100,000 mujeres, considerada la más baja de la década. Aún con este importante descenso, esta cifra duplica la tasa de muertes violentas de mujeres en las Américas, calculada en 3.7 por cada 100,000 mujeres (UNODC, 2013). Es preciso señalar que la evolución de las tasas de homicidios de mujeres ha sido concomitante al comportamiento de los homicidios en general.

Tabla 1.2.
Número y tasa de homicidios según género, 2009-2013

	2009		2010		2011		2012		2013	
	No.	Tasa	No.	Tasa	No.	Tasa	No.	Tasa	No.	Tasa
Hombres	3,790	130.5	3,430	117.7	3,741	127.9	2,263	77	2,274	77
Mujeres	592	18.2	570	17.4	630	19.1	321	9.7	217	6.5
Indeterminado	-	-	4	-	-	-	10	-	8	-
Total	4,382		4,004		4,371		2,594		2,499	

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del IML y en las proyecciones de población de Digestyc

Además del crecimiento del número de mujeres asesinadas en los últimos años, es notorio en muchos casos, el grado de barbarie y la saña utilizada por los perpetradores para cometer estos hechos (Martínez y Meléndez, 2013), además de signos de haber sido abusadas sexualmente. La tendencia al alza del número de víctimas femeninas y las características advertidas en estas muertes dieron lugar a que la legislación nacional haya incorporado la categoría de *feminicidios*, para distinguir las muertes de mujeres por razones de su condición de género, respecto a otro tipo de asesinatos.

Sin embargo, aunque el país cuenta con la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, que reconoce explícitamente dicho delito (Arts. 45 y 46), las entidades encargadas de investigar los hechos no utilizan procedimientos ni protocolos especiales para abordar el caso como un *feminicidio*³. Debido a ello y con el fin de minimizar las resistencias de los aplicadores de justicia que “prefieren utilizar la figura de homicidio

3 La tipificación penal en El Salvador determina que la muerte de una mujer será calificada como feminicidio, siempre y cuando el asesinato se realice por motivos de menosprecio por la sola condición de ser mujer.

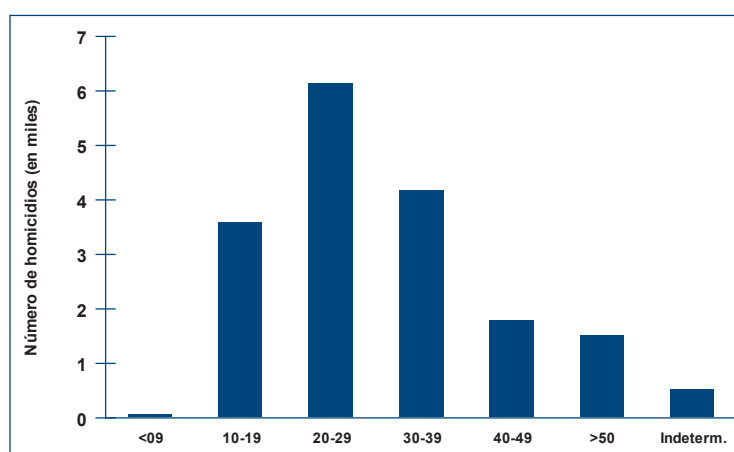
agravado”, en mayo de 2014 la Comisión de la Mujer y de Igualdad de Género de la Asamblea Legislativa y la CSJ acordaron la creación de tribunales especializados para juzgar los *feminicidios* (Quiñónez, 2014).

Por otro lado, los asesinatos contra hombres siguen exhibiendo tasas bastante elevadas. Al examinar los datos del último quinquenio, la tasa más alta se registró en 2009, con 130.5 muertes por cada 100,000 hombres; mientras que la más baja se registró en 2012 y 2013, con 77 muertes por cada 100,000 hombres. Aún con esta reducción, la tasa de víctimas masculinas es casi tres veces mayor que el promedio en América, estimado en 29.3 por cada 100,000 hombres (UNODC, 2013).

Un aspecto a considerar en el análisis de estos datos es la dificultad que enfrentan las autoridades en algunos casos para la determinación del sexo y edad del fallecido, debido al estado de deterioro o mutilación en el que son hallados los cuerpos o restos. Esto ha dado lugar a que se recurra a la categoría de “indeterminado” algo que, sin duda, complejiza aún más la identificación de las víctimas y el esclarecimiento de los hechos.

Otro elemento que aporta a la comprensión de la violencia homicida, es el análisis de las edades de las víctimas. Los datos de muertes intencionales del quinquenio examinado confirman la elevada vulnerabilidad a la que siguen estando expuestos las y los jóvenes salvadoreños. El siguiente gráfico ilustra el comportamiento de los homicidios por rango de edad para el período 2009-2013, tomando como base cifras del Instituto de Medicina Legal. De acuerdo a estos datos, el 55% de las 17,850 víctimas de homicidios registradas son personas menores de 30 años, lo que indica que la mayor prevalencia de mortalidad violenta se sigue concentrando entre los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Gráfico 1.3.
Número de homicidios por rango de edad, 2009-2013
(N= 17,850)



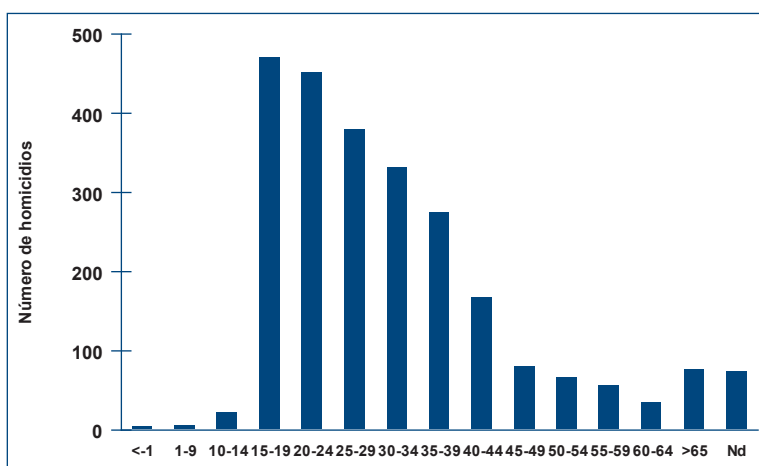
Fuente: Instituto de Medicina Legal

El grupo etario más afectado fue el de los jóvenes entre 20 y 29 años, los cuales representan el 34% del total de víctimas registradas en el período. El número de muertes disminuye sensiblemente después de esta edad, aunque ya no sigue la marcada tendencia decreciente registrada en las series históricas conforme envejecen. Otro dato sobre el que merece llamar la atención es el elevado número de víctimas en las que no fue posible establecer su edad (531). Estos casos alcanzaron su número más elevado en el 2012, en que el 7.9% de todas las víctimas mortales fue registrada con edad indeterminada.

Al comparar el comportamiento de las cifras anuales del pasado quinquenio se advierte que, si bien los jóvenes siguen siendo el grupo de más alto riesgo de homicidio, los que registraron el mayor crecimiento de muertes violentas son los que pertenecen al grupo entre 30 y 39 años, seguido de las personas de 50 años a más, mientras que el rango que exhibió la mayor reducción del período es el grupo de 20 a 29 años. Este es un patrón poco consistente con las tendencias de hace una década, que se advierte más claramente a partir del 2012. Parece que con la reducción de muertes registrada en el contexto de la tregua, han menguado las muertes de jóvenes, pero han crecido notablemente los asesinatos entre los grupos etarios de mayor edad.

La siguiente gráfica muestra la distribución de los homicidios por rango de edad para el año 2013, el cual expresa claramente el repunte atípico entre las personas de 65 años y más.

Gráfico 1.4.
Número de homicidios por rango de edad, 2013
(n=2,499)



Fuente: Instituto de Medicina Legal

En resumen, si bien la incidencia de muertes violentas ha crecido entre las personas adultas, los jóvenes siguen siendo el grupo de más alto riesgo de sufrir una muerte violenta en el país. Eso da una idea de los elevados costos sociales y económicos asociados a la mortalidad prematura que debe asumir el país, en términos de años de vida perdidos, reducción de la fuerza laboral y productividad de población en edad económicamente activa, entre otros.

1.1.2. Distribución geográfica de los homicidios

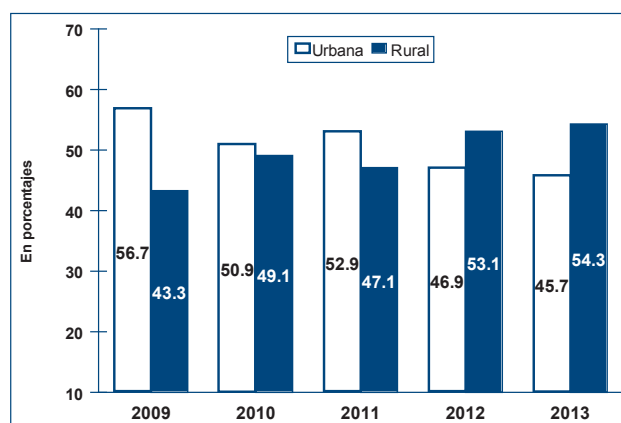
Si bien El Salvador ha exhibido regularmente altas tasas de homicidios a escala nacional, la incidencia de homicidios varía de una región a otra. Durante varios años, más de la mitad de las muertes violentas se ha concentrado generalmente en cuatro de los catorce departamentos, donde reside el 56% de la población salvadoreña. San Salvador, La Libertad, Sonsonate y Santa Ana han exhibido habitualmente las tasas más altas de homicidios, en contraste con departamentos como Chalatenango y Morazán, que han reportado las más bajas.

Las zonas urbanas y metropolitanas han concentrado regularmente altos niveles de homicidios debido a su densidad poblacional y a los factores de riesgo asociados a los mayores niveles de exclusión. Esto parece estar cambiando en los últimos años, con el desplazamiento de grupos delincuenciales a diversas zonas rurales del país y el incremento de episodios de violencia en el campo. Asimismo, las regiones próximas a las fronteras y afectadas por las dinámicas del tráfico de drogas han venido registrando tasas de homicidios más elevadas (UNODC, 2011), tal como ha sucedido con algunos departamentos fronterizos con Guatemala.

Es importante considerar en el análisis de la distribución geográfica de los datos de homicidios, que la zona o municipio consignado por las fuentes institucionales están referidos al lugar donde fue localizado y reconocido el cadáver, el cual no siempre coincide con el sitio donde fue cometido el crimen. Esto cobra particular relevancia en un período en el que se ha vuelto recurrente el abandono o enterramiento de los cadáveres en lugares distintos de donde las víctimas fueron asesinadas.

Tomando como base los registros policiales de muertes intencionales para el quinquenio, según su distribución en áreas urbanas y rurales, se advierten cambios significativos en relación a las tendencias dominantes de años atrás. Mientras que en 2009 el 56.7% de los homicidios se registró en las zonas urbanas y el 43.3% en las zonas rurales, en 2013, este patrón tendió a revertirse: el 45.7% de las muertes se localizó en el área urbana, mientras que el 54.3% fue consignado en zonas rurales del país.

Gráfico 1.5.
Homicidios según área geográfica, 2009-2013



Fuente: PNC

Aunque estas variaciones en las tendencias de mortalidad de las zonas geográficas se han visto influidas por las modalidades de abandono u ocultamiento de los cadáveres en zonas boscosas o lejanas a las ciudades, no puede dejar de señalarse el notorio incremento de la criminalidad en algunas zonas rurales en el país. El desplazamiento de algunas clicas y otros grupos delincuenciales hacia zonas rurales del país y las fluctuaciones en las rutas de tráfico de droga parecen estar provocando brotes de violencia en ciertas regiones. La situación de criminalidad, incertidumbre y zozobra que viven actualmente muchas zonas rurales del país viene a agravar la situación de pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentra la mayoría de pobladores de estas regiones del país. Esto ha llevado en algunas zonas a que se produzcan desplazamientos colectivos de familias y comunidades (Rivas, 2014; Beltran, 2014).

Al analizar el comportamiento de los homicidios durante el quinquenio, según el departamento donde ocurrió el hecho o se produjo el hallazgo del cuerpo, tomando como base los datos de la PNC, los departamentos que concentran el 55.2% del total de muertes violentas son San Salvador, La Libertad y Sonsonate. Aunque este ha sido un patrón relativamente constante, en 2013 la tendencia cambió: los departamentos que concentraron cerca de la mitad del total de asesinatos fueron San Salvador, La Libertad y La Paz (48.3%). Este último departamento es el que ha reportado mayor crecimiento de las muertes violentas en el período analizado (4%), mientras que la mayor reducción se consigna en La Libertad (5.5%).

Tabla 1.3.
Número y porcentaje de homicidios por departamento, 2009-2013

Departamento	2009		2010		2011		2012		2013	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Ahuachapán	158	3.6	148	3.7	141	3.2	98	3.7	95	3.8
Sonsonate	460	10.5	404	10.1	504	11.5	239	9.2	175	7
Santa Ana	468	10.7	386	9.7	447	10.2	260	10.4	180	7.2
La Libertad	647	14.8	578	14.5	525	12	274	10.5	233	9.3
Chalatenango	72	1.6	90	2.3	66	1.5	55	2.1	52	2.1
San Salvador	1,487	33.9	1,343	33.7	1,450	33.2	751	28.9	781	31.3
La Paz	157	3.6	190	4.8	221	5.1	157	6	192	7.7
Cabañas	67	1.5	71	1.8	83	1.9	62	2.4	85	3.4
Cuscatlán	105	2.4	121	3	111	2.5	91	3.5	145	5.8
San Vicente	108	2.5	66	1.6	138	3.2	86	3.3	77	3.1
Usulután	162	3.7	139	3.5	171	3.9	148	5.7	177	7.1
San Miguel	331	7.5	290	7.3	293	6.7	192	7.4	146	5.8
Morazán	38	0.9	40	1	57	1.3	52	2	41	1.6
La Unión	122	2.8	121	3	164	3.8	129	4.9	120	4.8
Total	4,382	100	3,987	100	4,371	100	2,594	100	2,499	100

Fuente: PNC

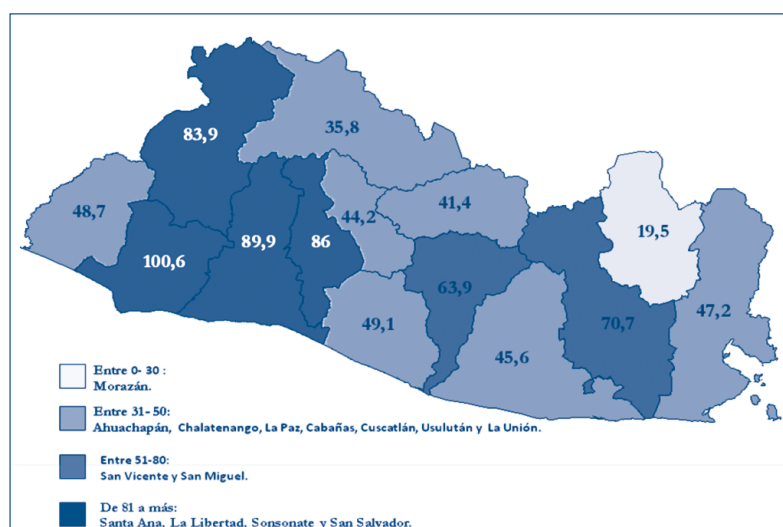
Es importante señalar que la reducción de asesinatos experimentada en 2012 y que se mantuvo en 2013 ha provocado una caída importante de las muertes violentas, principalmente en los departamentos de San Salvador, La Libertad, Sonsonate y Santa Ana, pero se ha reportado un crecimiento de los asesinatos en los restantes diez departamentos del país, especialmente

en La Paz, Cuscatlán, Usulután y Cabañas. En términos de regiones, entre 2009 y 2013 la zona occidental fue la que experimentó el mayor declive, al pasar del 24.8 al 18% de homicidios; seguida de la región central, en la que los homicidios se redujeron del 52.7 al 48.5%.

Una situación contraria ocurrió en la zona paracentral, que pasó de aglutinar el 7.6% del total de homicidios en 2009, a registrar el 14.2% en 2013; mientras que los homicidios crecieron del 15 al 19.3% en la mencionada región. Esto hace suponer que la reducción de homicidios en algunas regiones se está traduciendo en un aumento en otras, debido a la constante movilidad del crimen. El llamado efecto “cucaracha”, asociado al desplazamiento del crimen, ocurre en parte cuando el fenómeno criminal es enfrentado con estrategias reactivas y focalizadas y no con políticas integrales que atiendan tanto las expresiones como los factores de riesgo asociados a las dinámicas criminales.

Al traducir los datos anteriores a tasas de homicidios por cada 100,000 habitantes a nivel departamental, las tendencias generales se mantienen. El siguiente mapa muestra que para el 2009 los departamentos que registraron tasas superiores a las 80 muertes violentas por cada 100,000 habitantes fueron Sonsonate (100.6), La Libertad (89.9), Santa Ana (83.9) y San Salvador (86), en contraste con el departamento de Morazán, que registró la tasa más baja, inferior a los 20 homicidios por cada 100,000 habitantes.

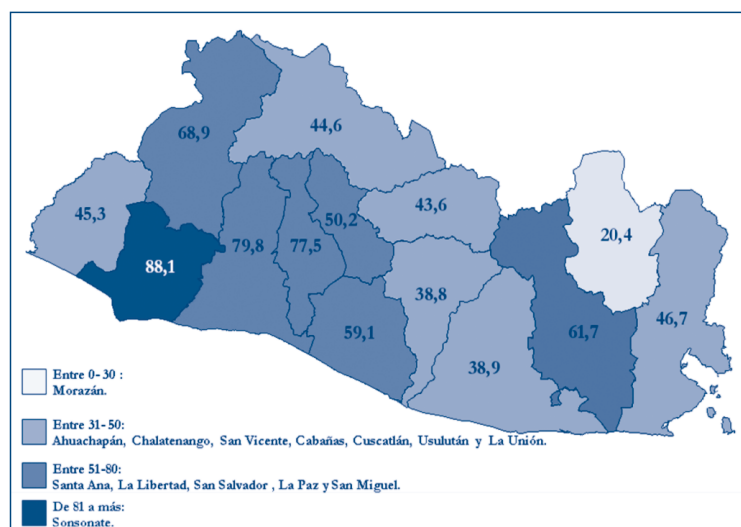
Figura 1.1.
Tasa de homicidios por departamento, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC y proyecciones de Digestyc, 2009

Para el 2010, el único departamento con tasas mayores a 81 por cada 100,000 fue Sonsonate (88.1); le siguen La Libertad (79.8) y San Salvador (77.5) que, si bien registraron disminuciones respecto al año anterior, mantuvieron tasas arriba de los 70 homicidios por cada 100,000 habitantes. Morazán siguió registrando la tasa más baja con 20.4 personas asesinadas por cada 100,000 habitantes.

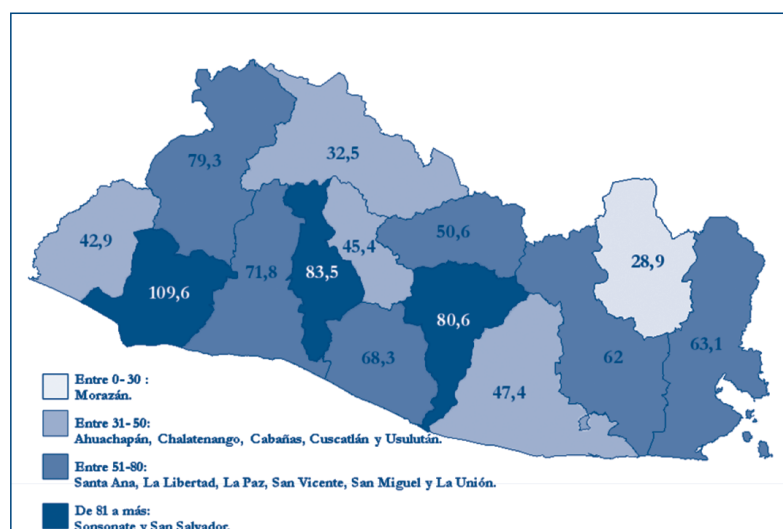
Figura 1.2.
Tasa de homicidios por departamento, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC y proyecciones de Digestyc, 2010

En 2011, Sonsonate registró la tasa más alta del pasado quinquenio, con 109.6 personas asesinadas por cada 100,000 habitantes, seguido por San Salvador, con 83.5 y San Vicente, que se ubicó como el tercer municipio con la tasa más elevada de muertes violentas a escala nacional con 80.6 por cada 100,000 habitantes, dos veces más alta que la registrada un año atrás. Aunque para este año Morazán siguió reportando la tasa más baja, exhibió un importante incremento en relación a los últimos dos años.

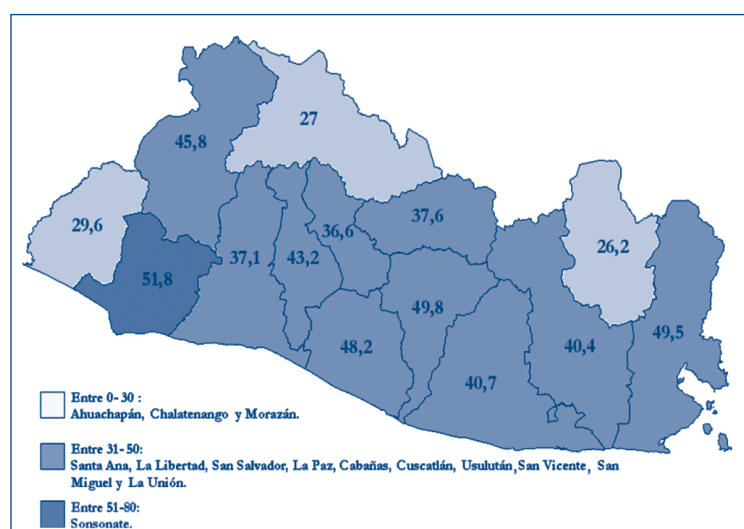
Figura 1.3.
Tasa de homicidios por departamento, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC y proyecciones de Digestyc, 2011

Al cierre del 2012, doce de los catorce departamentos experimentaron disminuciones sensibles en sus tasas de homicidios. Este descenso fue particularmente significativo en Sonsonate, San Salvador y La Libertad, que redujeron en cerca de la mitad sus tasas de mortalidad en relación a años anteriores. No obstante, aún con esta significativa reducción, Sonsonate siguió a la cabeza como el departamento con más muertes violentas a escala nacional. En contraste, las tasas más bajas se concentraron en Morazán, Ahuachapán y Chalatenango. Es interesante hacer notar que en este contexto de reducción generalizada, aunque Morazán se ha mantenido como el departamento con menor incidencia de homicidios, fue el que consignó la menor reducción a escala nacional.

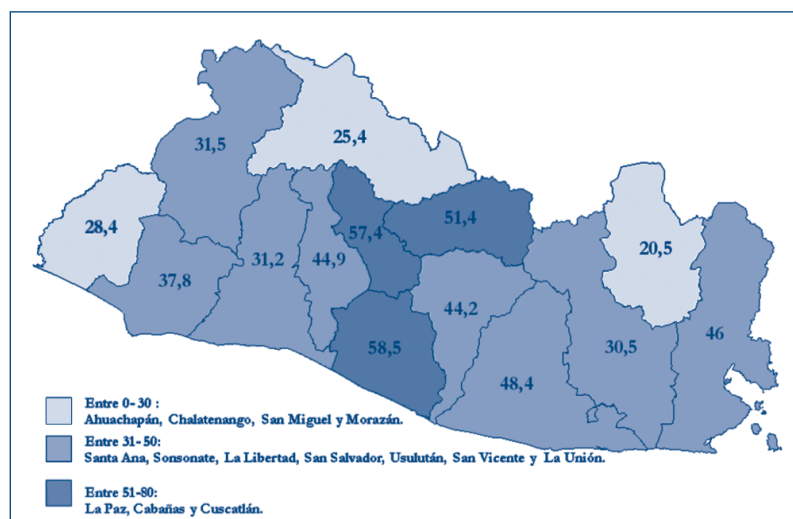
Figura 1.4.
Tasa de homicidios por departamento, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC y proyecciones de Digestyc, 2012

Como ha sido mencionado con anterioridad, esta reducción abrupta e inédita de asesinatos en el país que muestran los registros oficiales, fue atribuida oficialmente a la llamada tregua entre las pandillas. Finalmente, al examinar las tasas de homicidios durante el 2013, se advierte una disminución sostenida respecto al año anterior en nueve departamentos del país, consistente con la tendencia a la baja registrada a escala nacional. Los departamentos de Santa Ana, Sonsonate y San Miguel fueron los que reportaron la mayor reducción respecto a 2012.

Figura 1.5.
Tasa de homicidios por departamento, 2013



Fuente: Elaboración propia con en base de datos de la PNC y proyecciones de Digestyc, 2013

Sin embargo, en 2013 se reportó un considerable aumento de muertes violentas en Cuscatlán, La Paz y Cabañas con tasas superiores a las 50 muertes por cada 100,000 habitantes. Entre 2012 y 2013, Cuscatlán pasó de registrar 36.6 asesinatos por cada 100,000 habitantes a 57.4; Cabañas creció de 37.6 a 51.4 muertes por cada 100,000 habitantes y La Paz, pasó de 48.2 a 58.5 homicidios por cada 100,000. Estas cifras colocan a estos departamentos con los índices más altos de violencia letal a escala nacional, tendencia que dista del patrón relativamente moderado que éstos exhibían años atrás. Para 2013, los departamentos con las tasas más bajas de asesinatos fueron Morazán, Ahuachapán y Chalatenango.

En resumen, en el análisis del período examinado se advierte una significativa reducción de muertes violentas en la mayoría de departamentos del país a partir de 2012, especialmente en aquellos que habían concentrado los índices más altos de muertes violentas a escala nacional, en las series históricas. En contraste, se ha registrado un notable incremento de muertes violentas en departamentos que tradicionalmente habían mostrado tasas más bajas de homicidios, particularmente algunos de la zona paracentral y central. Esto es un reflejo de la mayor movilidad y desplazamiento del crimen, algo que parece advertirse también en el comportamiento de otras categorías delictivas.

1.1.3. Tipo de arma utilizada para cometer los homicidios

Las armas de fuego han jugado un rol preponderante en la prevalencia de muertes violentas producidas en el país en la etapa posconflicto. Entre el 70 y 80% de las muertes intencionales ocurridas en el país en la última década han sido cometidas con armas de fuego, porcentajes que se corresponden con la tendencia hemisférica. A la vez, las armas de fuego tienen una importante participación en delitos como lesiones, violaciones y robos.

Junto a la amplia proliferación de armas livianas, el escenario de violencia se ha visto agravado en los últimos años por la mayor utilización de armas de grueso calibre como rifles y fusiles de asalto, así como por la participación de granadas fragmentarias en algunos episodios criminales. Estudios de hace una década estimaban que en el país circulaban alrededor de 400,000 armas en manos de civiles, de las cuales solamente el 35.6% estaban registradas (PNUD, 2003). En la actualidad, no se dispone de estimaciones relativas al número total de armas de fuego en posesión de la población civil, ni de políticas públicas de desarme a escala nacional. La única información disponible es la relativa a las armas registradas. De acuerdo a la PNC y al Ministerio de la Defensa, entre 2006 y 2011, la matrícula de armas se cuadruplicó.

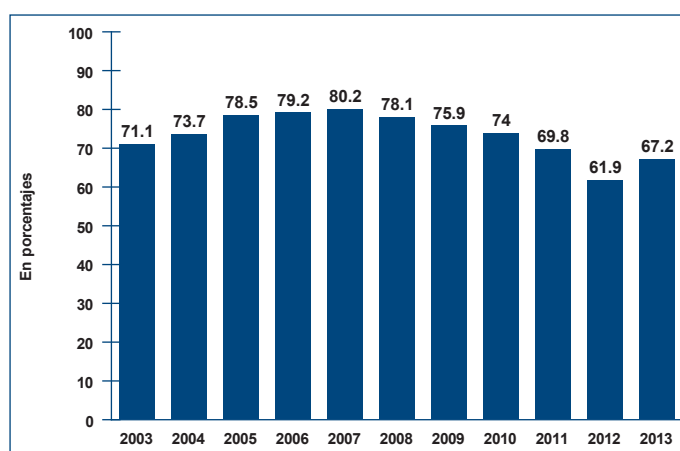
Tabla 1.4.
Número de armas matriculadas, 2006-2011

2006	2007	2008	2009	2010	2011
6,332	8,611	12,225	23,324	35,575	25,151

Fuente: División de Armas y explosivos de la PNC y Ministerio de la Defensa

La siguiente gráfica ilustra el porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego entre 2003 y 2013, según el IML. Los datos muestran que hasta 2010 más del 70% de los asesinatos registrados a nivel nacional fueron cometidos con un arma de fuego. Entre 2011 y 2013, se experimentó una reducción de muertes producidas con armas de fuego, en relación a años anteriores.

Gráfico 1.6.
Porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego, 2003-2013



Fuente: Instituto de Medicina Legal

Un análisis más detallado del tipo de arma utilizada en los asesinatos cometidos en el pasado quinquenio muestra algunos hallazgos interesantes, que suelen ser más visibles al examinar el quiebre producido en 2012 con el considerable descenso de homicidios. Al

examinar el período 2009 y 2011, se advertía una reducción progresiva en la prevalencia de muertes provocadas por armas de fuego, en contraste con el considerable aumento de muertes producidas por armas blancas que para estos años estuvo cerca de duplicarse⁴.

Tabla 1.5.
Número y porcentaje de homicidios según tipo de arma utilizada, 2009-2013

	2009		2010		2011		2012		2013	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Arma de Fuego	3,326	75.9	2,962	74	3,052	69.8	1,607	62	1,679	67.2
Arma Blanca	639	14.6	727	18.1	1,042	23.8	774	29.8	650	26
Asfixia	154	3.5	187	4.7	191	4.4	107	4.1	97	3.9
Otros	263	6	128	3.2	86	2	106	4.1	73	2.9
Total	4,382	100	4,004	100	4,371	100	2,594	100	2,499	100

Fuente: Instituto de Medicina Legal

Si bien en los últimos años del quinquenio, las muertes cometidas con armas blancas representaron alrededor de la tercera parte de los homicidios, este aumento parece estar más asociado a la menor contribución que ahora tienen las armas de fuego en la tasa de mortalidad general, que al aumento en el número de muertes causadas por objetos corto punzantes. Es decir que, en la reducción de los homicidios reflejada a partir de 2012, cobraron un importante peso las muertes causadas por armas de fuego, dado que fueron estas las que experimentaron la mayor disminución en relación a otras modalidades de asesinato. Un elemento importante a considerar en las modalidades utilizadas en los últimos años es la frecuente combinación de armas de fuego, blancas e incluso objetos contundentes para provocar la muerte a las víctimas, lo que complejiza aun más la investigación de hechos.

Incluso cuando existe suficiente evidencia que la disponibilidad de armas de fuego sigue siendo un importante factor de riesgo asociado a la violencia letal en el país, ninguno de los Gobiernos de la posguerra ha impulsado o promovido reformas orientadas a la desarmamentización de la sociedad salvadoreña a escala nacional. Los intentos por regular de forma más severa la tenencia, la portación y comercialización de armas de fuego han enfrentado en diferentes momentos la férrea resistencia de funcionarios, políticos y sectores conservadores, quienes siguen apelando al discurso del derecho a la defensa de la población honrada para justificar la armamentización de la sociedad. Esto no obedece únicamente al predominio de una visión autoritaria, sino a los vínculos que se han advertido en el pasado entre algunos funcionarios, diputados y políticos con los mercados locales de armas.

1.1.4. Homicidios cometidos por pandillas

Las pandillas han sido señaladas reiterativamente por las autoridades como las principales generadoras de hechos de criminalidad en el país. Aunque no existen cifras oficiales que

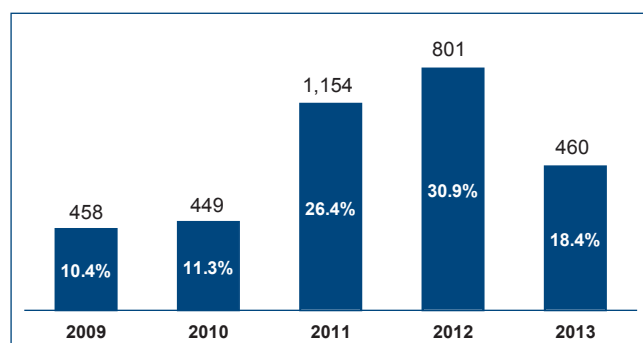
⁴ Se toman como armas blancas, objetos cortantes, corto contundentes, corto punzantes, objetos contundentes y punzantes.

respalden esta afirmación, es innegable que estas se han configurado en importantes actores de la violencia. Estas agrupaciones han experimentado una constante transformación y una compleja recomposición orgánica y territorial, que las ha orientado hacia la corporativización (Aguilar, 2010). Ello se ha traducido en un mayor ejercicio de la violencia simbólica e instrumental, la articulación de extensas redes que ejercen un amplio control territorial, en el establecimiento de mayores vínculos con la criminalidad organizada y su incursión en diversos mercados ilegales. En la última década, además de los asesinatos motivados por las tradicionales disputas entre los miembros de pandillas, las pandillas han incursionado cada vez más en los negocios del sicariato, la extorsión y la distribución de drogas.

En los últimos años, muchos de los ataques perpetrados por las pandillas no están focalizados solo hacia la pandilla rival, sino hacia otros actores como las bandas y delincuentes no organizados, ciudadanos y miembros de su propia pandilla, que puedan representar una amenaza a sus negocios. Esto ha llevado a generar una violencia más generalizada y ubicua (Aguilar, 2010). Información producida por la Unidad de Investigación y Tratamiento de la Información (UCATI), de la Subdirección de Investigaciones de la PNC, con base al resultado de la investigación de los casos del último quinquenio, revela que en años recientes se han incrementado significativamente los asesinatos atribuidos a las pandillas.

Los datos policiales muestran que entre 2009 y 2010 los homicidios atribuidos a pandillas rondaban el 11%, dato que corresponde con el comportamiento de años anteriores. Sin embargo, esta tendencia cambió drásticamente en 2011, año en el que el número de asesinatos responsabilizados a esos grupos superó el millar. Esto representó el 26.5% de las muertes a nivel nacional y un crecimiento porcentual del 157% respecto al año anterior.

Gráfico 1.7.
Número y porcentaje de homicidios atribuidos a pandillas,
según PNC, 2009-2013



Fuente: Unidad de Análisis y Tratamiento de la Información (UCATI), Subdirección de Investigaciones, PNC

En 2012, si bien el número de casos se vio reducido en términos absolutos, las muertes atribuidas a pandillas representaron la tercera parte de las registradas a nivel nacional. Este

constituye el porcentaje más alto de asesinatos que la PNC haya atribuido en la última década a las pandillas, lo que resulta paradójico en el contexto de la llamada tregua entre pandillas. En 2013, los datos muestran una reducción del 42.5% respecto al año anterior, lo que representa la quinta parte del total de muertes a nivel nacional, porcentaje que sigue siendo superior a las muertes atribuidas en los años previos a la tregua.

Un primer aspecto a destacar es que, aun cuando estos datos adolezcan de una subestimación, pues están referidos a los casos que han sido esclarecidos y no a los que están en proceso de investigación, reflejan una abismal diferencia con las cifras manejadas por las autoridades en los medios de comunicación. En todo caso, las propias cifras oficiales basadas en las investigaciones policiales cuestionan los principales argumentos utilizados por el ex ministro Munguía Payés para justificar la tregua, quien señalaba que más del 90% de las muertes violentas eran responsabilidad de las pandillas⁵.

El incremento porcentual reflejado en 2012 adversa a su vez el discurso que sostiene que se han reducido notablemente los asesinatos producidos por las pandillas y que a esto obedece el abismal descenso de los homicidios a escala nacional. Estos datos abonan además a la tesis de que las muertes violentas no son de exclusiva responsabilidad de las pandillas y, aunque estas se han convertido en una importante fuente de criminalidad, no puede desconocerse la relevante contribución que las complejas organizaciones de carácter transnacional y las mafias locales tienen en el aumento creciente de los homicidios tanto en el país, como en la región centroamericana (Aguilar, 2013a; UNODC, 2011; Banco Mundial, 2010).

1.2. Homicidios por accidente de tránsito

El Salvador, junto a Guatemala, Honduras y México, ha registrado en la década pasada las tasas más elevadas de mortalidad por accidentes de tránsito de Latinoamérica (PNUD, 2011). La accidentalidad vial es la segunda causa de muerte por causa externa en El Salvador. Más de 1,000 personas murieron anualmente en El Salvador a causa de un accidente de tránsito en el pasado quinquenio, la mayoría de ellas eran peatones.

Sin embargo, al traducir las muertes anuales registradas a tasas por 100,000 habitantes, la mortalidad por accidentes de tránsito en El Salvador ha experimentado una moderada reducción respecto a hace una década. Para el período 2009-2013 la tasa promedio de muertes por accidentalidad vial fue de 17 por cada 100,000 habitantes, la cual corresponde al promedio del continente americano (OMS, 2013), en contraste con la tasa de 23.7 muertes por cada 100,000 que se reportaba diez años atrás (PNUD, 2005).

5 El ex director de la PNC, Carlos Ascencio, al referirse a los homicidios en 2010, señalaba que los atribuidos a pandillas no superaban el 40%, mientras el subdirector de investigación, Augusto Cotto, en diciembre de 2011 declaró en varias oportunidades a la prensa que, según las indagaciones policiales, entre enero y noviembre de 2011, los pandilleros habían cometido el 29.8% de los homicidios, en un momento en el que el ex ministro Munguía Payés afirmaba insistentemente a la opinión pública que de acuerdo a sus cálculos los pandilleros eran responsables del 90% de los homicidios. Véase Ávalos (2012), “¿Quién comete los homicidios en el país?”

Tabla 1.6.
Número y tasa de muertes por accidentes de tránsito, 2009-2013

	2009		2010		2011		2012		2013	
	No.	Tasa	No.	Tasa	No.	Tasa	No.	Tasa	No.	Tasa
IML	1,232	20	1,038	16.8	1,025	16.5	918	14.7	1,078	17.1
PNC	1,118	18.2	1,044	16.9	984	15.8	994	15.6	1,028	16.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IML, PNC y Digestyc

Sin embargo, el impacto de la accidentalidad vial no se reduce a los fallecidos. En los últimos años los accidentes de tránsito, en general, han reportado una tendencia al alza (Flores, 2013), que ha dado como resultado un sinnúmero de lesionados y cuantiosas pérdidas económicas en términos de gastos hospitalarios, discapacidades, asistencia escolar perdida y años de vida saludables perdidos. Esto apunta a la necesidad de impulsar campañas de educación vial, medidas sanitarias y campañas para la reducción del consumo de alcohol, planes de ordenamiento urbanístico que incorporen zonas peatonales, así como iniciativas para hacer que se respeten y cumplan más las leyes de tránsito.

1.3. Los desaparecidos de la posguerra

La desaparición forzada de personas por parte de agentes gubernamentales o grupos paramilitares que operaban con el apoyo directo o indirecto del Estado fue un fenómeno frecuente en el contexto de la pasada guerra civil salvadoreña. Aunque durante la posguerra estas prácticas tendieron a desaparecer, en los últimos años, parecen haber resurgido como parte de las nuevas modalidades utilizadas por algunos grupos delincuenciales.

Si bien en la actualidad, estas privaciones de libertad no parecen contar con la participación o aquiescencia de agentes del Estado como ocurría en el pasado, la violación de distintos derechos y los impactos en las víctimas y sus familiares son similares e incluso mayores, al tratarse de grupos ilegales para quienes no son vinculantes los mecanismos internacionales de protección establecidos en estos casos. “Una desaparición es una forma de sufrimiento doblemente paralizante: para las víctimas, muchas veces torturadas y siempre temerosas de perder la vida, y para los miembros de la familia, que no saben la suerte corrida por sus seres queridos y cuyas emociones oscilan entre la esperanza y la desesperación, cavilando y esperando, a veces durante años, noticias que acaso nunca lleguen” (OACDH, 2009, pg. 1).

En los últimos años, este fenómeno ha cobrado visibilidad, tanto por el aumento de los avisos o denuncias de personas desaparecidas, como por los recurrentes casos en los que la persona reportada como desaparecida es posteriormente hallada muerta. Funcionarios de Medicina Legal e incluso el ex director de la PNC, Rigoberto Pleités, han coincidido en señalar que existe una alta probabilidad de que las personas desaparecidas hayan sido asesinadas (Iraheta, 2013) y que sus restos permanezcan escondidos en algún cementerio clandestino (López, 2012), lo que apunta a considerar la hipótesis de que detrás del aumento de las desapariciones podrían estar los homicidios que se están ocultando y que no pasaron a formar parte de la estadística oficial.

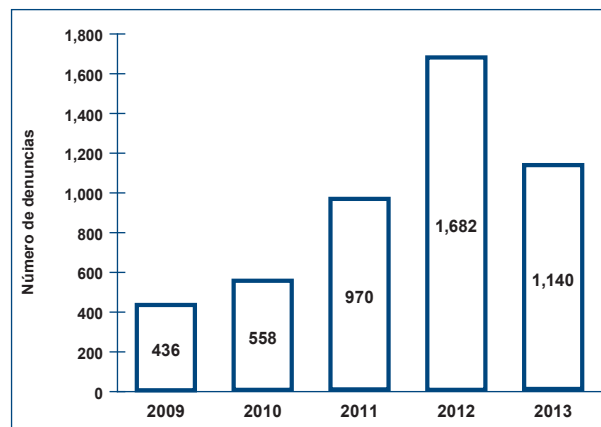
Esto cobra particular relevancia en un contexto en el que los grupos criminales han adoptado diversas modalidades de ocultamiento de los cadáveres, lo cual dificulta la rápida identificación de la víctima, complejiza el esclarecimiento de los hechos y enmascara la realidad delincriminal. A la vez, la desaparición de una persona puede ser antesala de graves delitos como el abuso sexual, la trata de personas o el tráfico de órganos, algo que no es remoto en una región fuertemente asediada por las redes transnacionales de delincuencia organizada.

Sin embargo, en la actualidad no se cuenta con un registro oficial consistente y unificado que permita dimensionar la magnitud del fenómeno de las desapariciones, ni con una definición homologada que establezca los criterios que deben reunir un caso de desaparición involuntaria, a fin de ofrecer una respuesta interinstitucional coordinada y oportuna. Los únicos indicadores oficiales de los que se dispone para aproximarse a este fenómeno son los registros de denuncias policiales y los reportes de avisos de personas que acuden en busca de sus familiares a las sedes de Medicina Legal. No obstante, los datos reportados por ambas fuentes adolecen de inconsistencias y debilidades, algo que los responsables de las instituciones admiten, al tiempo que señalan estar trabajando para mejorar la calidad de las estadísticas.

Las denuncias policiales

De acuerdo a información provista por la PNC, entre 2009 y 2013 las denuncias de personas desaparecidas captadas en sede policial pasaron de 436 a 1,140 lo que representó un aumento del 161%. La tendencia a la alza se advirtió a partir de 2010, alcanzando su mayor crecimiento en 2012, con 1,682 denuncias; mientras que en 2013 fueron consignadas 1,140 denuncias. Esta tendencia se mantuvo en los primeros cuatro meses de 2014. Entre el 1 de enero y 30 de abril se reportaron en sede policial un total de 533 denuncias, es decir, un promedio de cuatro denuncias diarias. Estos datos dan una idea de la gravedad que este fenómeno ha alcanzado en los últimos años.

Gráfico 1.8.
Denuncias de personas desaparecidas registradas en la PNC, 2009-2013



Fuente: Centro de Inteligencia Policial, de la PNC

El aumento de denuncias de desaparecidos y el hallazgo posterior de los cadáveres de algunos de estos casos motivó en los últimos años a la institución policial a hacer una indagación preliminar de los casos. Actualmente, las denuncias de desapariciones captadas en sede policial son enviadas al Centro de Inteligencia Policial (CIP), quien realiza las pesquisas iniciales y hace la depuración de los casos. De acuerdo a información procesada por el CIP, de un total de 1,682 denuncias recibidas en 2012, en 924 casos la persona fue localizada con vida, en 146 se constató que había sido asesinada, mientras que en 612 casos aún se desconoce el paradero de la víctima, es decir, continúa desaparecida. En todo caso, en cerca de la mitad de las denuncias, las víctimas habían sido asesinadas o continuaban desaparecidas.

Tabla 1.7.
Situación de las denuncias de desaparecidos según PNC, 2012

Localizados con vida	Identificados muertos	Se desconoce paradero	Total
924 (54.9%)	146 (8.7%)	612 (36.4%)	1,682 (100%)

Fuente: Centro de Inteligencia Policial, de la PNC

Aunque quedan dudas respecto al rol de la oficina de Inteligencia Policial en la realización de experticias en este tipo de casos y su coordinación con la Subdirección de Investigaciones y la FGR, esta depuración de los datos permitió salir al paso de una serie de cuestionamientos en relación al poco interés mostrado por la policía en torno a estos casos. Sin embargo, la institución policial sigue recibiendo fuertes críticas por la excesiva pasividad y lentitud con que actúa en la investigación de los hechos. Los familiares deben esperar al menos 72 horas para que su denuncia sea tomada y puedan realizarse las primeras indagaciones, tiempo que puede ser crucial para localizar y rescatar con vida a las víctimas.

En otros casos, la policía minimiza o trivializa los hechos, señalando que pudieron haber escapado con sus parejas, algo que argumentan con mayor frecuencia cuando se trata de una mujer desaparecida, lo cual no solo revictimiza a la víctima, sino que impide la actuación oportuna de las autoridades (Urquilla y otros, 2012). La postura de restar importancia a las desapariciones fue sostenida reiteradamente por el ex ministro de Justicia y Seguridad Munguía Payés, debido a que el debate sobre las desapariciones ensombrecía la publicitada reducción de los homicidios registrada a partir de 2012.

Asimismo, el proyecto de creación de una unidad de delitos especiales al interior de la policía, propuesto en 2007 y que atendería de forma particular los casos de desapariciones, nunca fue implementado, por lo que el tratamiento de los casos queda al arbitrio del personal policial que recibe la denuncia. La PNC ha establecido un protocolo de actuación para atender las denuncias de desaparecidos; sin embargo, fuentes policiales aseguran que estos no siempre son utilizados.

El protocolo de actuación que yo sepa no está activo, queda a criterio del agente que toma la denuncia [...] se toma como privación de libertad y se va a la fiscalía para que ellos den la dirección funcional. (Experto en Seguridad 15).

Por otra parte, como sucede con cualquier otro delito, hay una serie de casos que no llegan a instancia policial, dada la desconfianza o el temor de los familiares a denunciar, especialmente cuando los familiares han sido amenazados o se trata de jóvenes vinculados a pandillas, por lo que se impone la necesidad de generar un sistema de información interinstitucional que integre datos procedentes de distintas fuentes. El abordaje efectivo de cualquier fenómeno delincuencial parte del conocimiento de su dimensión, sus patrones y modalidades, lo que requiere de registros más confiables e integrados.

Los reportes del IML

Regularmente, Medicina Legal ha llevado un registro manual de casos de personas desaparecidas reportadas por familiares que acuden a sus oficinas en busca del cadáver. Se trata de reportes o avisos consignados en las sedes forenses que pueden ser relevantes posteriormente para el reconocimiento legal e identificación de los cuerpos, por lo que la información producida es cualitativamente distinta a la registrada por la PNC.

A partir del 2011, debido al aumento de personas en busca de sus parientes extraviados y a la mayor visibilidad que el fenómeno de las desapariciones fue tomando, se procedió a hacer una depuración de los reportes o avisos captados en las diferentes oficinas regionales para evitar duplicaciones en el registro. En el caso de la sede de Medicina Legal de San Salvador, la información es recabada en un protocolo que reúne información general de la persona desaparecida, incluyendo características físicas y otras señales particulares como tatuajes y la ropa que portaba, que puedan ser útiles para una eventual identificación de la persona.

Si bien en la actualidad el IML cuenta con registros de mejor calidad, no es posible establecer una comparación con años anteriores debido a que estos no habían sido sometidos a una depuración y cotejo a nivel nacional. Debido a esto, solo fue posible tener acceso a información de los años 2011 y 2012. De acuerdo a esta información, en 2011 se reportaron 2,076 avisos de personas desaparecidas, mientras que en 2012 el número fue de 1,554.

Tabla 1.8.
Reportes de desaparecidos según el IML, 2011-2012

Año	Hombres	Mujeres	Total
2011	1,664	412	2,076
2012	943	211	1,554

Fuente: Instituto de Medicina Legal

Sin embargo, la producción y divulgación de esta información a los medios de comunicación, y al público en general, no ha sido bien vista por las autoridades del Ministerio de Justicia y Seguridad, quienes argumentan que Medicina Legal no tiene competencia para producir tal información debido a que no realiza la investigación penal, lo que viene a avivar la vieja polémica entre ambas entidades debido a las discordancias en los registros criminológicos.

En la actualidad, el sistema de registro estadístico utilizado por Medicina Legal no contempla la variable exhumación (desentierro de osamentas) por lo que la búsqueda de información sobre los casos se hace manualmente. Respecto a las exhumaciones, los expertos consultados señalan tener dificultades cuando ante el hallazgo de un cementerio clandestino se llama inicialmente al perito utilizado por la Fiscalía General de la República, quien, según la fuente, no tiene la preparación profesional como antropólogo forense, por lo que en muchos casos afecta o destruye la evidencia, dificultando la labor posterior de los forenses.

Además, tenemos una variable que es un problema para nosotros, y es que muchas veces a esas exhumaciones no nos llaman, porque llaman al señor Ticas [de la FGR], lo cual es un problema porque él no es perito, altera evidencia, no es idóneo, él es ingeniero en informática (Experto en Seguridad 2).

Para superar muchas de las limitaciones actuales, en el marco de un proceso de modernización que las autoridades del IML han decidido impulsar, se prevé la generación de un sistema especializado que facilite la identificación de las víctimas, el cual contará con base de datos de ADN, tanto de los cadáveres u osamentas de personas localizadas que no pueden ser identificadas, como de los familiares de desaparecidos que llegan en busca de información. El IML cuenta actualmente con un secuenciador de ADN que les permite realizar pruebas genéticas, así como un software donado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para extraer muestras de ADN.

Las autoridades del IML señalan que sería deseable que esta base de ADN pueda ser complementada con las bases que manejan instituciones como la Asociación Pro-búsqueda o la extinta Oficina de Tutela Legal sobre las desapariciones ocurridas durante la guerra. Esto obedece a que sus autoridades admiten estar preparándose para apoyar investigaciones que puedan abrirse sobre casos de desapariciones forzadas que ocurrieron durante la guerra, ante un eventual fallo de inconstitucionalidad de la Ley de Amnistía.

Nosotros no somos políticos, pero nos estamos preparando por si la tregua falla, Dios quiera que no, y también por si los diputados o quien sea, declaran sobre la amnistía de la guerra, nos estamos preparando para eso, no podemos tocar nada de la guerra porque hay una amnistía [...] pero si en algún momento determinado se quita, pues tenemos ya los contactos y las bases [...] ya hacemos ADN, por ejemplo acabamos de encontrar el esqueleto de un combatiente de la guerrilla que era de Opico, lo encontramos con su uniforme...a ese le tomamos el ADN y lo guardamos (Experto en Seguridad 2).

El esfuerzo de depuración de los reportes de desaparecidos, iniciado en los últimos años, es visto por las autoridades del IML como el primer paso para poder avanzar posteriormente hacia un sistema que les permita hacer cruces con osamentas, ropa y otras evidencias encontradas en las exhumaciones. Se prevé que la base de datos de ADN pueda ser puesta a disposición de la policía y otras instituciones vinculadas a la investigación del delito.

De concretarse esta iniciativa, el país podría contar con una valiosa herramienta de apoyo para la identificación e investigación de los casos de víctimas de desapariciones en el país, que además de esclarecer los hechos y aplicar la justicia, ayude a los familiares a procesar los duelos irresueltos, así como restituirles el derecho a la verdad y a la reparación. Los familiares de personas desaparecidas deben enfrentarse, por lo general a tiempos prolongados de incertidumbre al desconocer durante largo tiempo el paradero de su ser querido.

Resulta preocupante que las principales entidades de persecución e investigación del delito no cuenten con las herramientas que generen mecanismos de alerta temprana que pudieran agilizar el hallazgo del desaparecido y la captura de quienes lo retuvieron. Es fundamental que el sistema de justicia salvadoreño establezca un mecanismo de coordinación entre el IML, la PNC y la FGR que permita el intercambio de información para mejorar la efectividad en el rastreo, la identificación de las víctimas y la investigación de los casos.

1.4. Denuncias de delitos sexuales y de violencia intrafamiliar

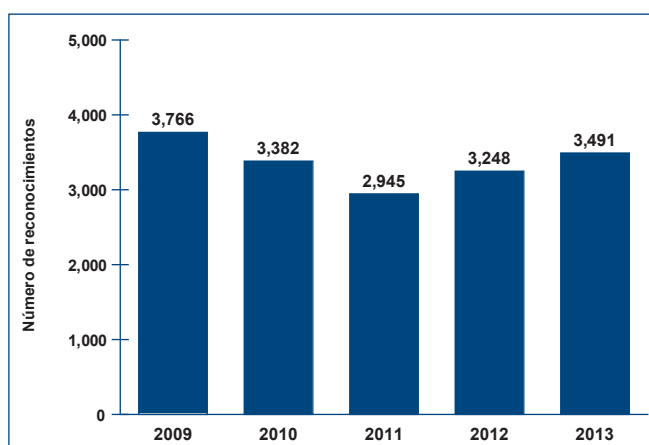
Las agresiones sexuales y la violencia intrafamiliar son hechos de gran afectación que generan diversos y alarmantes impactos en las víctimas y la sociedad en su conjunto. Pese a ello, muchos de estos delitos no llegan a denunciarse, ya sea por vergüenza, miedo a represalias o porque han sido naturalizados por la sociedad patriarcal y por el vínculo de las víctimas con el agresor. Debido a ello, las estadísticas concernientes a estos delitos adolecen de un importante subregistro.

1.4.1. Delitos sexuales

El siguiente apartado expone información relativa a las agresiones sexuales y violencia intrafamiliar consignada por diversas fuentes institucionales como el IML, la PNC, la FGR, el Isdemu, el Ministerio de Salud y la Corte Suprema de Justicia para el período 2009-2013.

En lo relativo a la violencia sexual, al tomar como base los datos de reconocimientos médico forenses de víctimas de diversas agresiones sexuales durante el último quinquenio, se advierte una tendencia a la baja hacia finales de 2011 y un nuevo repunte al cierre del período analizado. No obstante, entre 2009 y 2013, los reconocimientos médicos de las víctimas de agresiones sexuales se han reducido en un 7.3%.

Gráfico 1.9.
Casos de agresiones sexuales reconocidas
por el IML, 2009-2013



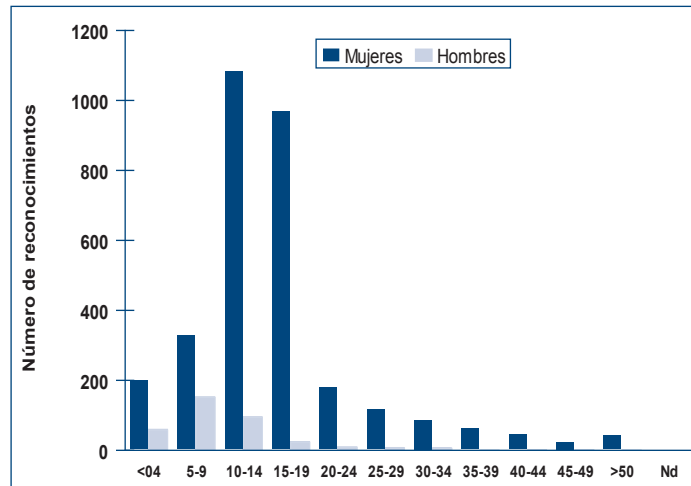
Fuente: Instituto de Medicina Legal

Es importante aclarar que en la categoría de agresión sexual el IML incluye violaciones sexuales, estupro y otras agresiones sexuales tanto en menores como en adultos. Estas cifras están referidas generalmente a aquellos casos en que la fiscalía solicitó un reconocimiento médico-legal, por lo que no incluye todas las denuncias captadas por el sistema.

Un dato que no debe pasarse por alto es que las niñas y mujeres siguen siendo el grupo de mayor riesgo a la violencia sexual, aun cuando las víctimas masculinas han comportado un progresivo crecimiento en los últimos años. Un poco más del 80% de las víctimas de agresión sexual reconocidas por el IML en el último lustro son personas del sexo femenino.

Al desagregar los rangos de edad de las víctimas de agresión sexual reportados por el IML durante 2013, el 54.8% de todas las víctimas tiene entre 0 y 14 años. En este grupo, el rango entre los 10 y 14 años es el más afectado por estas agresiones, seguido del segmento entre los 15 y 19 años, lo que confirma la alta vulnerabilidad de las niñas, niños y jóvenes frente a la violencia sexual.

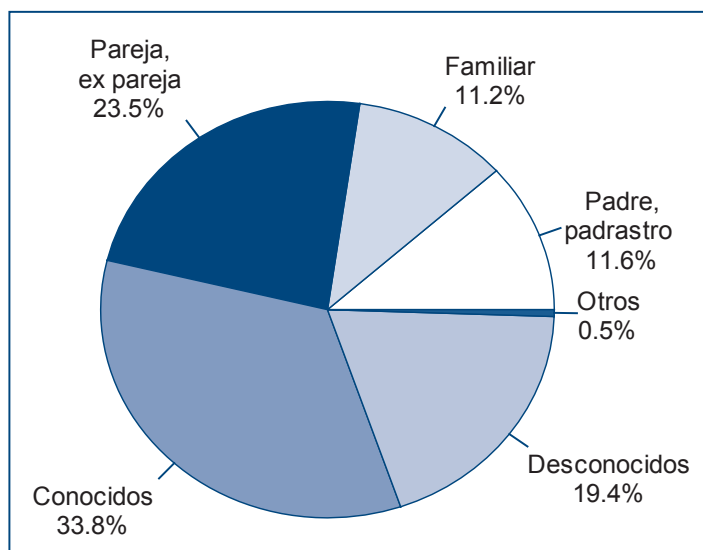
Gráfico 1.10.
Víctimas de agresiones sexuales reconocidas por el IML
según género y grupo etario, 2013
(n=3,491)



Fuente: Instituto de Medicina Legal

Un dato que, si bien no es novedoso, resulta fuertemente alarmante porque multiplica la vulnerabilidad y desprotección de las víctimas frente a este tipo de vejámenes, es que en cerca de la mitad de los casos de abuso sexual conocidos por el IML en 2013 en los que se encontró evidencia de la agresión, los agresores fueron los padres, parejas o personas que tienen algún parentesco con las víctimas.

Gráfico 1.11.
Relación de víctimas con el agresor sexual, 2013
(n=2,793)



Fuente: Instituto de Medicina Legal

El siguiente cuadro expone cifras de violaciones sexuales registradas por la Unidad de Análisis y Tratamiento de la Información (UCATI), de la Subdirección de Investigaciones de la PNC, la FGR y el IML. No se incluyeron registros de denuncias de violaciones sexuales del Centro de Operaciones y Servicios (COS), de la PNC, debido a que sus reportes periódicos solo incluyen a víctimas mayores de edad, lo que dificulta la comparabilidad. En el caso del IML los datos están referidos a reconocimientos médicos.

Tabla 1.9.
Registro de denuncias y reconocimientos médicos de violaciones sexuales, 2009-2013

Año	Denuncias		Reconocimientos médico-legales
	PNC	FGR	IML
2009	2,074	3,328	2,260
2010	2,495	3,167	1,992
2011	2,287	3,540	1,992
2012	2,589	Nd	1,913
2013	Nd	3,599	1,972

Fuente: PNC (UCATI), FGR e IML

Una primera consideración sobre estos datos es la enorme discrepancia en las cifras manejadas por las distintas instituciones, que rondan en algunos casos diferencias cercanas al 50% y las divergencias en las tendencias exhibidas por tales fuentes en el último quinquenio. El número más alto de denuncias anuales de violaciones lo registra la FGR.

En cuanto al comportamiento de los casos registrados durante el período analizado, tanto los datos de la PNC como de la FGR reportan una tendencia creciente de las violaciones sexuales hacia fines del período, mientras que los reconocimientos médico-legales se han reducido al cierre del período. Es difícil comprender la abismal brecha entre estas tres fuentes institucionales, dado que teóricamente se trata de casos que son conocidos por las tres entidades. Por ejemplo, los casos investigados por la policía a través de la Subdirección de Investigaciones, deberían coincidir con los de la FGR, ya que se trata de investigaciones que tienen direccionamiento fiscal. De igual manera, es llamativa la brecha entre la FGR y los casos conocidos por el IML, debido a que, para proceder al reconocimiento de una víctima de violación, es requerida previamente una autorización fiscal.

Asimismo, el nivel de impunidad de las violaciones sexuales ha sido tradicionalmente más elevado debido a los obstáculos tanto de orden cultural como procesal que deben enfrentar las víctimas en la búsqueda de la justicia. El siguiente consolidado muestra las sentencias emitidas en 2011 y 2012 sobre casos de violaciones sexuales. En 2011, los tribunales de sentencias resolvieron un total de 860 casos de violaciones sexuales, mientras que, en 2012,

se emitieron sentencias sobre 980 casos⁶. Del total de sentencias emitidas en 2011, el 48.5% terminó en una condena, mientras que el resto fue absuelto o concluyó con otra salida. Un porcentaje similar de condenas se logró en las sentencias de 2012 (48.1%). No obstante, una lectura contraria de estos datos revela que en 2011 el 51.5% de las sentencias favorecieron al imputado, mientras que este porcentaje creció a 52.3% en 2012.

Tabla 1.10.
Sentencias de casos de violaciones sexuales, 2011-2012

Año	Sentencias condenatorias	Sentencias Absolutorias	Sobreseimiento definitivo	Otros	Total Sentencias
2011	417	353	74	16	860
2012	471	426	71	16	980

Fuente: Dirección de Planificación Institucional, Corte Suprema de Justicia

Al hacer el ejercicio de contrastar el total de sentencias emitidas sobre violaciones sexuales en 2011 con el número de casos conocidos por la FGR en 2011 (3,599), solo el 24% de los casos recibió una sentencia y el 11.6% finalizó en una condena. Aunque siguen persistiendo altos niveles de impunidad en estos delitos, estos parecen ser menores en relación a hace una década (Isdemu, 2010). Es importante señalar que, con regularidad, los casos que llegan a la etapa de juicio y sentencia son absueltos o sobreseídos debido a que la misma FGR no incorpora nuevos o suficientes elementos de prueba.

1.4.2. Violencia intrafamiliar

En enero del 2012 entró en vigor la Ley Especial Integral para la Vida Libre de Violencia para las Mujeres, la cual constituye una importante herramienta en materia de prevención, erradicación y sanción de diversos tipos de violencia contra las mujeres. Esta ley tiene como objetivo “establecer, reconocer y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por medio de políticas públicas orientadas a la detección, prevención, atención, protección, reparación y sanción de la violencia contra las mujeres” (Art. 1).

Asimismo, durante la administración Funes fue creada la Secretaría de Inclusión Social, entidad que en el marco de su mandato de formular políticas públicas de atención a sectores excluidos, ha desarrollado el Programa Ciudad Mujer, un centro de atención especializado para mujeres, que integra los servicios de 14 entidades estatales. Además de ofrecer atención a la salud sexual y reproductiva y promover el empoderamiento económico y los derechos de las mujeres, las sedes de Ciudad Mujer atienden casos de violencia de género. En la actualidad, Ciudad Mujer cuenta con cinco sedes, situadas en la zona central, occidental y oriental del país (Secretaría de Inclusión Social, 2014).

⁶ Las sentencias corresponden al total de pronunciamientos emitidos durante 2011 y 2012 por los Tribunales de Sentencia del país e incluye delitos referidos a violación y otras tipologías como estupro, violación en menor e incapaz, estupro por prevalimiento y el concurso de violación y agresión sexual agravada. No se incluyen casos de tentativa de ninguno de estos tipos penales.

No obstante estos avances y la existencia de un Instituto para el Desarrollo de la Mujer, que es el ente rector de la Política Nacional de la Mujer, la violencia intrafamiliar y otras formas de violencia de género siguen siendo fenómenos ampliamente extendidos en El Salvador. El siguiente cuadro reúne información de denuncias sobre violencia intrafamiliar recibidas en la PNC, el Isdemu y la FGR, así como cifras de reconocimientos médicos del IML y casos atendidos en la red pública de hospitales.

Tabla 1.11.
Registros de denuncias y reconocimientos médicos de violencia intrafamiliar
según diversas fuentes, 2009-2013

Año	Denuncias de violencia intrafamiliar			Reconocimientos médicos y egresos hospitalarios		
	PNC	Isdemu	FGR	IML	Egresos MINSAL	Fallecidos MINSAL
2009	2,137	6,711	2,330	3,127	24	-
2010	2,107	4,889	2,151	2,762	37	-
2011	1,982	4,303	2,327	2,851	32	-
2012	3,001	4,333	Nd	3,643	49	-
2013	3,052	4,530*	2,638	3,979	156	6

Fuente: PNC (UCATI para los años 2009-2011 y COS para 2012-2013); Isdemu, FGR, IML y Ministerio de Salud

* Datos preliminares provistos por el Isdemu

En el caso de las denuncias de violencia intrafamiliar registradas, nuevamente es alarmante la brecha estadística entre los casos recibidos por los operadores del sistema de justicia como la PNC y la FGR y la entidad rectora de la Política de la Mujer. Por ejemplo, el número de casos atendidos por el Isdemu en 2009 es tres veces mayor que los registrados por la PNC y la FGR. Esto podría obedecer a la mayor confianza que generan a las víctimas entidades como el Isdemu, respecto a instancias del sistema de seguridad y justicia. Sin embargo, conforme a sus protocolos de actuación, el Isdemu remite los casos de violencia intrafamiliar atendidos a sede policial o fiscal, por lo que no deberían persistir discrepancias de esta envergadura.

Según información del Isdemu, entre 2009 y 2013 fueron atendidas un total de 24,766 víctimas de violencia intrafamiliar. Al cierre del período, los casos atendidos experimentaron una reducción del 32.5%. Caso contrario se advierte en las denuncias captadas en sede policial y fiscal, las cuales crecieron en un 30 y 13.2%, respectivamente.

En lo que concierne a los reconocimientos médicos de víctimas de violencia intrafamiliar, durante el quinquenio se realizaron 16,362 peritajes. Estos también experimentaron un crecimiento del 27.2% en los últimos cinco años. Es nuevamente llamativa la superioridad numérica de casos atendidos por el IML respecto a los conocidos en sede fiscal y policial, dado que son estas instancias las que solicitan el peritaje médico-legal.

Del total de casos conocidos por el IML, el 82% de las víctimas fueron mujeres. Y aunque la proporción de víctimas masculinas va en aumento, esta violencia no es comparable a la violencia de género ni en cifras, ni en cuanto al origen, ni al trasfondo social y cultural. A la vez, el 60% de las víctimas se encuentra entre los 20 y los 39 años de edad, mientras que el 20% tiene entre los 0 y 19 años, por lo que en algunos casos se trata tanto de casos de violencia intrafamiliar, como de maltrato infantil (Art. 204, del Código Penal). Un elemento que merece la pena resaltar es la mayor vulnerabilidad que parecen tener los niños entre los 0 y 9 años de sufrir un evento de violencia intrafamiliar respecto a sus pares femeninas. En contraste, la probabilidad de que las niñas sean víctimas de un hecho de violencia intrafamiliar aumenta en cuatro veces más a partir de los 15 años.

El Ministerio de Salud y Asistencia Social también proveyó de registros estadísticos sobre casos de violencia intrafamiliar atendidos por la red de hospitales públicos. De acuerdo a estos datos, en el período 2009-2013 fueron atendidas 304 víctimas debido a lesiones físicas, envenenamientos y otras agresiones, de las cuales 298 fueron dadas de alta y seis fallecieron. Es particularmente llamativo el incremento de víctimas atendidas en el 2013 respecto a cuatro años atrás, el cual asciende al 500%, así como la existencia de víctimas fatales en este mismo año. A la vez, en el período analizado, los datos muestran un progresivo incremento de hombres que recibieron atención hospitalaria debido a un hecho de violencia intrafamiliar.

Tabla 1.12.

Número y porcentaje de egresos de la red hospitalaria del MINSAL por Violencia Intrafamiliar según género, 2009-2013

	2009		2010		2011		2012		2013	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Mujeres	19	79.2	21	56.8	27	84.4	35	71.4	90	57.7
Hombres	5	20.8	16	43.2	5	15.6	14	28.6	66	42.3
Total	24	100	37	100	32	100	49	100	156	100

Fuente: Sistema de Morbilidad y Mortalidad del MINSAL

Es importante señalar que esta estadística no incluye a las víctimas atendidas en hospitales o clínicas privadas. Al respecto, es indispensable que los mecanismos de vigilancia y los protocolos de actuación del Programa de Atención Integral de Mujeres, establecido por el Isdemu en los casos de violencia intrafamiliar, se apliquen también a entidades privadas.

1.5. Denuncias, reconocimientos médicos e ingresos hospitalarios por lesiones por arma de fuego y arma blanca

Las lesiones por causa externa es uno de los delitos contra la vida e integridad que deja diversas secuelas físicas y psicológicas en las víctimas, cuando estas logran sobrevivir. Para el Estado, la atención médica-hospitalaria de lesionados por armas de fuego y armas blancas representa un elevado costo, especialmente cuando se trata de lesiones de gravedad, que requieren de

intervenciones quirúrgicas y tratamientos especializados durante algún tiempo. De acuerdo al MINSAL, en 2009, el promedio de estancia hospitalaria de un lesionado por arma de fuego rondaba los siete días, mientras que el de arma blanca es de aproximadamente cuatro días. Un estudio realizado por Mesares en 2004, sobre los costos médico-hospitalarios de las lesiones producidas por armas de fuego, estimaba que el costo promedio de hospitalización de un herido alcanzaba los US\$3,418.87 (PNUD, 2005).

Para esta sección se han utilizado estadísticas de denuncias de la FGR, cifras policiales que incluyen denuncias, inspecciones oculares y requerimientos fiscales enviados a la PNC por la FGR, así como reconocimientos médico forenses de lesiones realizados por el IML. Asimismo, se tuvo acceso a cifras sobre lesionados por armas de fuego y armas blancas atendidos en la red de establecimientos del sistema nacional, compiladas por el Sistema de Morbilidad y Mortalidad, del MINSAL. Es importante aclarar que la estadística de incidencia delictiva de la PNC no incluye detenciones en flagrancia por lesiones, ni los casos de detenidos que han sido lesionados.

A juzgar por las tendencias advertidas en las cifras reportadas para el período analizado por las fuentes institucionales consultadas, los delitos de lesiones experimentaron un moderado aumento. Al cierre del período analizado, el IML reportó un incremento de reconocimientos del 20%, mientras que las denuncias en sede policial crecieron en un 13.4% y las conocidas en la FGR en un 4.6%.

Tabla 1.13.
Registro de denuncias y reconocimientos médicos de lesiones, 2009-2013

Año	Denuncias		Reconocimientos médico-legales
	PNC	FGR	IML
2009	3,811	11,280	5,050
2010	3,964	9,830	4,155
2011	3,690	9,806	9,030
2012	4,228	Nd	6,161
2013	4,322	11,799	6,061

Fuente: PNC, FGR e IML

Al margen de las reiteradas y notables diferencias numéricas entre las diversas fuentes sobre el delito de lesiones, estas cifras ofrecen una idea del elevado impacto de este delito contra la vida e integridad física.

El Ministerio de Salud atiende, en su red pública de hospitales, casos de lesionados por causa externa, entre los que se incluyen heridos por arma de fuego y arma corto punzante. Según información del MINSAL, entre 2009 y 2012 fueron atendidos 7,748 lesionados

por arma de fuego y 8,736 por arma blanca⁷. Fuentes del Ministerio de Salud coinciden en señalar que, en los últimos años, los pacientes atendidos por armas de fuego presentan múltiples lesiones, además de que estas suelen ser más letales debido a que los proyectiles son dirigidos a partes vitales como la cabeza o corazón, lo que incrementa el riesgo de mortalidad de las víctimas (El Diario de Hoy, 2014). La gravedad de las lesiones ha conllevado a que el 15.7% de los lesionados por arma de fuego atendidos en el sistema público de salud entre 2009 y 2012 hayan fallecido, cifra que se reduce al 2.2% en el caso de los lesionados por arma blanca. Estos datos muestran que el riesgo de mortalidad asociado a una herida de arma de fuego es siete veces mayor que el puede correr un lesionado por arma corto punzante. Esto nos remite a la mayor letalidad de los episodios de violencia en la que están involucradas las armas de fuego.

Tabla 1.14.

Número y porcentaje de lesionados por arma de fuego y arma corto punzante atendidos por el MINSAL, 2009-2012

Año	Ingresos por arma de fuego												Total
	Fallecidos				Egresos con vida								
	Hombres		Mujeres		Total	%	Hombres		Mujeres		Total	%	
2009	313		33		346	15.7	1,638		220		1,858	84.3	2,204
2010	298		50		348	16.6	1,505		247		1,752	83.4	2,100
2011	284		49		333	16.7	1,457		208		1,665	83.3	1,998
2012	166		26		192	13.3	1,110		144		1,254	86.7	1,446
Total	1,061	87%	158	13%	1,219	15.7	5,710	87.5%	819	12.5%	6,529	84.3	7,748

Año	Ingresos por arma corto punzante													
	Fallecidos					Egresos con vida								Total
	Hombres		Mujeres		Total	%	Hombres		Mujeres		Total	%		
2009	44		6		50	2.2	1,935		279		2,214	97.8	2,264	
2010	51		1		52	2.6	1,724		235		1,959	97.4	2,011	
2011	42		2		44	1.9	1,912		336		2,248	98.1	2,292	
2012	40		5		45	2.1	1,833		291		2,124	97.9	2,169	
Total	177	92.7%	14	7.3%	191	2.2	7,404	86.6%	1,141	13.3%	8,545	97.8	8,736	

Fuente: Sistema de morbilidad y mortalidad del MINSAL para 2009-2011 y Sistema de vigilancia de lesiones por causa externa (SILEX), del MINSAL, para 2012

Las cifras muestran además que el 87.1% de lesionados tanto por armas de fuego como por armas blancas son hombres, lo cual tiene que ver con su mayor participación en las dinámicas de la violencia, tanto en su condición de víctimas como de victimarios. Sin embargo, los datos sugieren algunas tendencias interesantes cuando se examina el grupo de mujeres lesionadas: el 45.8% de las mujeres atendidas fueron ingresadas por lesiones con arma de fuego. Asimismo, el 92% de las muertes de mujeres ocurridas en el período analizado estuvo asociado a una lesión por arma de fuego, mientras que en el caso de los hombres, esta

⁷ El MINSAL proveyó estadísticas para los años 2009 y 2013; sin embargo, debido a que los datos concernientes a 2013 eran abismalmente distintos a la tendencia de años anteriores, se decidió utilizar para el análisis los datos del período 2009-2012.

causa representa el 86% de los fallecimientos. Estos datos indican que, aunque las víctimas femeninas de lesiones siguen siendo cuantitativamente inferiores a los hombres, la letalidad de las lesiones provocadas por armas de fuego parece ser mayor entre las mujeres, respecto a la que exhiben los hombres.

Dado que estas estadísticas están referidas únicamente a casos atendidos en la red hospitalaria pública nacional, no se dispone de información de lesionados atendidos en clínicas y hospitales privados. No hay certeza de que todos los casos atendidos en los servicios privados de salud sean reportados a las autoridades. En la actualidad existe regulación expresa que estipula la obligación a los establecimientos de salud tanto públicos como privados de reportar a las instancias competentes los casos que atienden y son el resultado de un hecho delictivo; sin embargo el Código Penal (CP) ante la omisión de esta obligación solo impone una sanción muy leve, la pena de multa (Art. 312 inciso 2° CP).

La falta de un mecanismo de vigilancia de lesiones por causa externa a escala nacional es un elemento que, además de favorecer la impunidad en estos delitos, impide a las autoridades dar seguimiento a los lesionados que fallecen tiempo después, a consecuencia de las secuelas físicas de la lesión.

1.6. Otros delitos contra la vida y la propiedad

Existen además otros delitos que generan un elevado impacto social y económico entre la población, tanto por sus costos directos como por los efectos en el capital humano y social. Dado el nivel de organización que han logrado los grupos delincuenciales y el control territorial que ejercen en las comunidades, muchos ciudadanos optan por no denunciar debido al temor a represalias. A la vez, la desconfianza y la percepción de ineficacia e inoperancia del sistema de justicia suele alimentar el círculo vicioso de la impunidad. El siguiente cuadro reúne registros de denuncias de algunos delitos más relevantes contra la vida e integridad física y la propiedad, captados en sede policial.

8 Incluye robo y hurto de vehículos con mercadería.

Tabla 1.15.
Número y tasa de otros delitos relevantes registrados por la PNC, 2009-2013

Delitos	2009		2010		2011		2012		2013	
	No.	Tasa	No.	Tasa	No.	Tasa	No.	Tasa	No.	Tasa
Amenazas	5,352	87	5,571	90	6,013	96.7	6,261	100.2	6,353	101
Secuestros	6	0.1	29	0.5	2	-	14	0.2	14	0.2
Extorsión	4,053	65.9	3,992	64.6	3,296	53	2,937	47	2,785	44.3
Hurto	9,869	160.4	9,629	155.7	10,880	175	10,254	164	9,268	147.4
Robo	6,301	102.4	5,366	86.8	5,769	92.8	5,521	88.3	5,346	85
Hurto y robo de vehículos⁸	3,705	60.2	3,550	57.4	3,732	60	3,300	52.8	3,677	58.5

Fuente: PNC (COS)

A juzgar por los datos reportados por la PNC, los delitos graves como las amenazas y otros contra la propiedad como los hurtos, los robos y las extorsiones siguen exhibiendo una elevada incidencia. Sin embargo, la evidencia disponible derivada de las denuncias muestra que, a excepción de las amenazas y los secuestros, el resto de delitos analizados habrían disminuido. La mayor reducción se advierte en los delitos de extorsión, cuya incidencia ha disminuido en un 31.3% respecto a 2009, seguido de los robos, que cayeron en un 15.1%.

La masificación de la extorsión y el uso de diversas y complejas modalidades para someter a las víctimas lo convierte en uno de los delitos de mayor impacto entre la población. Es difícil estimar su verdadera magnitud, dado el temor que predomina entre las víctimas y la coacción que ejercen los perpetradores, pues generalmente está asociado a una amenaza. Si bien los delitos patrimoniales son de acción pública, las autoridades suelen investigarlos solamente al existir denuncia de la víctima, la cual no siempre se hace efectiva, especialmente cuando el bien es de poco valor, ya que la víctima pondera costo-beneficio frente a un sistema que no responde favorablemente.

En relación a los denuncias de robos, es importante aclarar que no incluyen robos a celulares, el cual es un delito de alta incidencia entre la población. Estos casos son registrados como avisos ciudadanos, con lo cual su elevada magnitud no queda reflejada en la estadística policial. Asimismo, el notorio crecimiento de las amenazas en el período analizado (18.7%) debería ser algo que no deba pasar desapercibido dado que suele ser la antesala de graves delitos como los homicidios o las lesiones, además de estar vinculado hoy día fuertemente a la extorsión.

Capítulo 2.

La persecución del delito

“Leyes hay, lo que falta es justicia”
(Ernesto Mallo)

Uno de los factores que han incidido de forma importante en el clima de criminalidad que ha afectado al país es la ineficacia del sistema de justicia. Durante largo tiempo, la impunidad ha prevalecido sobre la consecución de la justicia para la cual, constitucionalmente, está organizado el Estado (Art. 1 Cn.), lo que ha operado como un importante perpetuador de la delincuencia. La debilidad de las instituciones del sistema de seguridad y justicia en El Salvador ha sido una constante a lo largo de la historia reciente del país. Si bien luego de la firma de los Acuerdos de Paz el país avanzó en la reforma del sistema de justicia y se han desarrollado desde entonces diferentes esfuerzos para su modernización, la administración de justicia enfrenta aún severos problemas y grandes desafíos.

Los problemas de cualificación del personal que se traducen en deficiencias técnicas en materia de investigación y juzgamiento criminal, las dificultades de coordinación entre los operadores del sistema, la lentitud en la tramitación de los casos, la vulnerabilidad a la corrupción y a la injerencia de grupos de poder político, junto al predominio de políticas de endurecimiento de penas y leyes, han producido falencias estructurales en el sistema de justicia salvadoreño y una baja credibilidad pública. Estas deficiencias, frente a una criminalidad cada vez más compleja y organizada, alimentan la impunidad, erosionan el apoyo a la democracia y favorecen actitudes contrarias al Estado de Derecho, como la justicia por cuenta propia, lo que pone en riesgo la gobernabilidad del país.

El presente capítulo analiza el funcionamiento del sistema de justicia en materia penal de adultos a partir de algunos indicadores de efectividad relativos a la función fiscal y judicial en las actividades de persecución, investigación, juicio y sentencia. Una primera sección aborda algunos elementos del contexto que incidieron en los últimos años en la labor del Órgano Judicial, para luego desarrollar brevemente las etapas del proceso penal salvadoreño. Posteriormente, se aborda la función fiscal en el proceso penal y el tránsito de los casos conocidos en sede fiscal al ámbito judicial, además de analizar sobre la base de las cifras

provistas por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el curso de los procesos judiciales en el procedimiento común u ordinario. El capítulo finaliza con una breve alusión a la confianza pública otorgada a la Fiscalía General de la República y a la Corte Suprema de Justicia en encuestas de opinión.

2.1. Contexto judicial 2008-2013

En los últimos años, la administración de justicia penal en el país se ha visto influida de forma significativa por la entrada en vigor de una nueva normativa procesal penal, así como también por la controversia entre los órganos del Estado suscitada a raíz de algunas resoluciones de la Sala de lo Constitucional, que llevó al país a una severa crisis institucional.

En 2008, con la aprobación de una nueva legislación penal adjetiva¹, surgen medidas que permitirían la celeridad y efectividad en la persecución y juzgamiento de los delitos, como la determinación de requisitos para la aplicación directa del criterio de oportunidad por parte de la Fiscalía en los casos de crimen organizado (Art. 18) y la competencia otorgada a los jueces de Paz para conocer y sancionar bajo el procedimiento sumario un número específico de delitos considerados “menores” (Art. 445).

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.

Esta dilatada entrada en vigencia de la legislación procesal penal y las sucesivas reformas propuestas por los propios operadores del sistema, revelan las dificultades de las instituciones del sector justicia (principalmente de la FGR), para asumir su adecuada aplicación.

El tiempo me ha dado la razón. En el sentido de que no estamos preparados, no solo la Fiscalía sino las demás instituciones. La Fiscalía no tenía los recursos tanto humanos como de infraestructura para implementar este Código (Romeo Barahona, ex Fiscal General de la República, citado en Vásquez, 2011).

A corto plazo se verán los problemas, porque nos estamos metiendo a aplicar el código sin estar listos (Ulises de Dios Guzmán, ex magistrado de la CSJ, citado en Ávalos y Membreño, 2011).

A solo cinco días de haber entrado en vigencia el nuevo código, la CSJ solicitó reformas en las que se pretendía eliminar la realización de las vistas públicas en sedes de Paz y transferirlas a los Tribunales de Sentencia, alegando falta de recursos, así como la incorporación de algunas “precisiones” requeridas por el Órgano Judicial para la aplicación

1 Se le denomina así al Derecho Procesal.

del mismo (Vásquez, 2011). Al cierre de este informe, estas propuestas de reforma aún no han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa.

En febrero de 2012 se realizaron una serie de modificaciones a 16 disposiciones de este cuerpo normativo que buscaban ejercer un mayor control en la aplicación del criterio de oportunidad por parte de la FGR. En octubre de 2013, se presentaron tres nuevas propuestas de reformas al Código Procesal Penal, esta vez, a iniciativa del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Estas reformas, solicitadas por el ex ministro Ricardo Perdomo, estaban orientadas a brindar “protección” a aquellos funcionarios de seguridad (policías y militares) que vulneraran bienes jurídicos de delincuentes, estableciéndose que su detención sería aplicada en la delegación o unidad militar en la que estuviesen destacados (Rauda y Santos, 2013). Esta iniciativa fue sometida a discusión por la Asamblea Legislativa y aprobada en noviembre de ese mismo año.

En mayo de 2014 surgió otra propuesta de reforma, esta vez, a iniciativa del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), el cual propuso la modificación al Art. 331 CPP, en el cual se establece la eliminación de la detención provisional en aquellos casos de homicidio en los que se compruebe la legítima defensa (Gómez, 2014); esta reforma fue aprobada en julio del mismo año (Pérez, 2014).

Las dificultades para su entrada en vigor y las sucesivas reformas a esta nueva legislación procesal penal son una muestra de la improvisación y de la falta de una visión estratégica que ha caracterizado a las instituciones responsables de administrar la justicia en el país. A tres años de su aplicación, esta normativa no parece haber mejorado la eficacia en la persecución del delito.

Otro de los hechos que indudablemente afectó la institucionalidad de justicia en el país en los últimos años fue la crisis institucional que se generó a raíz del enfrentamiento entre la Asamblea Legislativa, el Órgano Ejecutivo y la Sala de lo Constitucional, debido a algunas resoluciones dictadas por ésta última en materia de sistema electoral, partidos políticos y la Ley del Presupuesto. Estas resoluciones desencadenaron una serie de ataques de los partidos políticos a la Sala de lo Constitucional, que iban desde el intento de socavar su independencia mediante reformas legales, hasta amenazas de destitución y antejuicios contra cuatro de los cinco Magistrados que integraban la Sala. Todo esto debido a que tales sentencias afectaban los intereses de las cúpulas partidarias e imponían límites al tradicional apoderamiento de las instituciones ejercido por los partidos políticos (Aguilar, 2013b).

Además de las confrontaciones *inter órganos*, desde el nombramiento de los nuevos magistrados de la Sala de lo Constitucional, en 2009 se originó un enfrentamiento al interior de la CSJ, inicialmente provocado por las medidas de austeridad adoptadas por el magistrado Belarmino Jaime a su llegada a la presidencia de la CSJ. Las desavenencias al interior de Corte Plena también estuvieron ligadas al intento de los magistrados de la Sala de retomar la depuración de jueces señalados por diversas irregularidades.

El enfrentamiento entre los órganos se agudizó con la repentina aprobación el 2 de junio de 2011 del Decreto Legislativo N° 743, por parte de los partidos Arena, GANA, PCN y PDC y la rápida sanción del presidente de la República. Con este decreto se modificó la Ley Orgánica Judicial (Art. 14), a fin de forzar a la Sala de lo Constitucional a dictar sentencias con unanimidad y no por mayoría calificada como lo establece la ley. En respuesta, el 6 de junio del año en cuestión, la Sala de lo Constitucional declaró inaplicable el mencionado decreto, con lo cual las tensiones entre la Asamblea Legislativa y la Sala de lo Constitucional aumentaron.

Sin embargo, la ola de críticas y cuestionamientos hacia la Asamblea Legislativa por parte de diferentes sectores de la sociedad y las presiones de diferentes instituciones internacionales forzaron a la Asamblea Legislativa a derogar en julio de ese mismo año, con la mayoría de votos de las bancadas de los partidos Arena, FMLN, PDC y un diputado independiente, el polémico Decreto N° 743 (Mejía, 2011 y Rivera, 2011).

Pese a la derogación del Decreto 743, los intentos de desarticular la actual Sala de lo Constitucional continuaron durante los siguientes años. En abril de 2012, la Asamblea Legislativa nombró un nuevo presidente de la CSJ y reestructuró la Sala de lo Constitucional, excluyendo a Belarmino Jaime como miembro de la misma. En junio, la Asamblea Legislativa creó una comisión *ad hoc* para investigar la supuesta ilegalidad en la elección de dos de los magistrados que conforman esta Sala (Soriano, 2012), la cual fue declarada inconstitucional meses después por la misma Sala (Ávalos y Morán, 2012).

En el mismo mes de junio, también fue declarado inconstitucional el nombramiento de los magistrados que habían sido elegidos por la Asamblea en abril de ese mismo año, resolución que no fue acatada por la Asamblea Legislativa, la cual recurrió a la Corte Centroamericana de Justicia para dirimir esta nueva controversia. El debate en torno a la competencia de esta entidad supranacional en asuntos de orden constitucional de los países miembros del SICA no se hizo esperar.

Desconociendo el fallo de la Sala, mediante el uso de la fuerza, las personas nombradas por la Asamblea Legislativa como magistrados de la CSJ tomaron posesión de sus cargos, con lo que se instaló una “segunda corte” que funcionó durante algún tiempo como una entidad paralela a la existente, agravando las tensiones al interior de este órgano. En este contexto, la corte impuesta decidió trasladar a la Sala de lo Civil al Magistrado Belarmino Jaime, quien posteriormente fue reinstalado a la Sala de lo Constitucional.

En días posteriores, mediante una negociación en Casa Presidencial, los partidos políticos acordaron la elección de Salomón Padilla como presidente de la CSJ, quien luego fue removido de su cargo en cumplimiento de otra sentencia de inconstitucionalidad, debido a su manifiesta militancia partidaria en el FMLN. Esta resolución, y otras emitidas contra el nombramiento de algunos funcionarios con vínculos partidarios, se sustenta en

la interpretación que cualquier actividad partidaria es incompatible con el ejercicio de la función jurisdiccional porque afecta la independencia judicial.

En agosto de 2012, la Corte Centroamericana de Justicia declaró inaplicables las sentencias de inconstitucionalidad dictadas por la Sala en torno al nombramiento de los magistrados, resolución que fue desvirtuada por la Sala de lo Constitucional al establecer que esta instancia regional no tiene competencia constitucional en El Salvador.

El 14 de octubre de 2013, asumió como presidente interino del Órgano Judicial, de la Corte Suprema de Justicia y de la Sala de lo Constitucional el magistrado Florentín Meléndez, quien, hasta el cierre de este informe, se mantiene en el cargo, pues la Asamblea Legislativa no ha designado aún a un funcionario. Todas estas circunstancias afectaron en gran medida la seguridad jurídica del país, el Estado Democrático de Derecho, el principio de separación de poderes y el respeto a la institucionalidad democrática del país, lo que puso de manifiesto la fragilidad de la democracia salvadoreña.

Otra controversia que hizo tambalear la aplicación de la justicia penal del país, no tanto por haber causado una crisis institucional, sino por haberse aplicado valoraciones de orden constitucional en sedes judiciales con competencia en materia penal, fue el desconocimiento por parte del entonces juez Quinto de Instrucción, Samuel Lizama, del ex director de la PNC, General Francisco Salinas, en febrero de 2012. El Juez Lizama, basándose en el principio de independencia judicial, anuló dos procesos penales argumentando que el nombramiento de Salinas como director de la PNC era inconstitucional pues un militar en “retiro” no puede estar al frente de una institución que de acuerdo a la Constitución debe ser conducida por un civil². Este juez adujo además que el nombramiento de Salinas constituía un “fraude de etiqueta” y “fraude a la Constitución” al habersele otorgado la condición de retiro para que accediera a la función pública policial (Marroquín, 2012).

Ante esta polémica, Lizama, quien cumplía un interinato en el Juzgado Quinto de Instrucción, fue trasladado casi inmediatamente al Juzgado de Paz de Zaragoza (sede judicial en la que está asignado como juez propietario), con la votación de diez de los quince magistrados de la Corte Suprema de Justicia³, lo que fue interpretado por otros jueces como un irrespeto a la independencia judicial. Sin embargo, la Sala de lo Constitucional, en la Sentencia de Inconstitucionalidad 4-2012, confirmó la postura del Juez Lizama al declarar la inconstitucional de los nombramientos del General Salinas como director de la PNC y del General Munguía Payés como ministro de justicia y seguridad pública.

2 Para ampliar ver Chávez y otros (12 febrero de 2012).

3 Para ampliar ver Vásquez, J. (17 febrero de 2012).

2.2. El proceso penal salvadoreño

El proceso penal salvadoreño está configurado como un sistema procesal mixto, lo que significa que *“la persecución del delito no puede ser exclusiva de los particulares [...] y el órgano que juzga en ningún caso puede ser el mismo que acusa [...]”* (Ostos, 2009, pg. 42). En este sentido, la legislación vigente⁴ ha pretendido reafirmar *“el carácter prosecutor del delito”*⁵, rol que constitucionalmente le corresponde a la Fiscalía General de la República (Art. 193 n° 4, Cn.), además de garantizar que la *“administración de justicia sea más rápida y efectiva”*⁶ al definir al Órgano Judicial, como el único ente del Estado con la competencia de imponer penas (Art. 172 inc. 1°, Cn.). El proceso penal salvadoreño se desarrolla en tres grandes fases:

Inicio del proceso

Un proceso penal ordinario marca su inicio con el ingreso de información sobre la comisión de un hecho delictivo a las autoridades competentes, las cuales son la PNC, la FGR, o un Juzgado de Paz. Estos hechos son conocidos por las autoridades mediante: a) una denuncia presentada a una delegación de la Policía, a una oficina regional de la Fiscalía⁷, o al Juzgado de Paz de la localidad, que son la primera instancia de acceso al sistema de justicia en cualquier parte del país; b) por la actuación oficiosa de la PNC en caso que el hecho delictivo sea advertido en flagrancia por un agente policial en el ejercicio de sus funciones; y c) por un aviso especial de instituciones públicas y privadas que en el cumplimiento de su labores adviertan o conozcan de la comisión de un hecho delictivo y estén obligadas a informarlo a la unidad policial, fiscal o judicial correspondiente⁸.

Investigación administrativa

Posterior a las modalidades de denuncia antes señaladas, se inicia una nueva fase denominada investigación administrativa que es potestad de la FGR. Esta fase tiene como objetivo determinar la falsedad o veracidad de la información y recolectar los elementos probatorios necesarios que respalden una futura acusación fiscal. De acuerdo a la ley, el auxiliar fiscal tiene a su cargo la dirección de la investigación, la cual es desarrollada por los investigadores de la PNC, quienes realizan todas las experticias supeditados al auxiliar fiscal.

Esta fase puede concluir de dos formas: con un requerimiento fiscal, el cual constituye el acto procesal a través del cual el auxiliar fiscal solicita al juez competente el inicio del

4 La Asamblea Legislativa aprueba el nuevo Código Procesal Penal el 22 de octubre de 2008, dicha normativa fue publicada en el Diario Oficial el 30 de enero de 2009, pero entró en vigencia hasta el 1° de enero de 2011, luego de tres prórrogas.

5 Considerando II, Código Procesal Penal.

6 Considerando III, Código Procesal Penal.

7 La FGR posee 20 oficinas regionales en todo el territorio nacional. Para ampliar, disponible en Sitio Web Oficial de la Fiscalía General de la República en: <http://www.fiscalia.gob.sv/index.php/nuestras-oficinas-fiscales-en-el-pais/>

8 La omisión de esta obligación se encuentra regulada en el Art. 312 del Código Penal. El caso más común de estos avisos especiales es el de los médicos de la red nacional de salud.

proceso penal, luego de concluir las diligencias iniciales de investigación, o cuando el auxiliar fiscal encargado manda a archivar la causa.

El archivo de la causa puede ocurrir debido a tres circunstancias: a) la FGR se ve imposibilitada de poder individualizar al presunto responsable del ilícito cometido; b) cuando habiendo individualizado al sospechoso no hay elementos suficientes de prueba para inculparlo y no se tienen los elementos adecuados para fundamentar un requerimiento fiscal; y c) cuando no es posible continuar con el proceso por la ausencia de algún requisito de procesabilidad⁹ señalado por la normativa procesal penal (Art. 293 CPP).

Fase judicial

Con la presentación del requerimiento fiscal ante el juez, se inicia la activación del aparato judicial para la resolución del caso. El proceso en sede judicial transita inicialmente por un Juzgado de Paz, para luego pasar a un Juzgado de Instrucción y finalmente a un Tribunal de Sentencia. Así, el Juzgado de Paz es el que conoce *liminarmente* del hecho y decretará las medidas que estime convenientes para remitir o no el caso a la siguiente fase (Art. 300 CPP); y según corresponda, remite las actuaciones al Juez de Instrucción, quien tiene a su cargo una serie de actos procesales, con la finalidad de que todos los elementos de prueba de cargo y descargo sean recabados en cumplimiento de las leyes y la Constitución, a fin de preparar la vista pública (Art. 303 CPP).

Durante la fase de instrucción, la FGR siempre tiene bajo su dirección la investigación, debiendo ser diligente y apegarse a los plazos establecidos cuyo período máximo es de seis meses (Art. 309 CPP). Los plazos también pueden prorrogarse, siempre y cuando, sea una investigación compleja o se requiera de actuaciones que sean realizadas en el extranjero. No obstante, ante la presencia de un requerimiento fiscal carente de robustez, el juez puede decretar un *sobreseimiento provisional* (figura previa a decretar el sobreseimiento definitivo por cumplimiento de plazo) y otorgar al fiscal un plazo que puede prorrogarse para que esta entidad pueda darle robustez a la acusación (Art. 351 CPP). Una vez concluido dicho plazo, sin que la FGR no hubiera incorporado más elementos, el juez decretará un sobreseimiento definitivo por cumplimiento de plazo.

Con el *sobreseimiento definitivo* se da por concluido el juicio sin una sentencia que esclarezca a profundidad los hechos atribuidos al supuesto culpable, es decir, sin conocer el fondo del requerimiento fiscal. Una de las razones por las que se decreta el sobreseimiento definitivo es

9 Los requisitos de procesabilidad son condiciones especiales que se configuran como impedimentos formales al libre ejercicio de la acción penal, por lo que su efecto jurídico es la suspensión del proceso hasta que dicho impedimento u obstáculo se vea superado. Para ampliar, véase Sentencia N° CFP-14-2002-B, Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, de fecha: 11 de junio de 2003. Máximas 4, 5 y 6. Disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/Documento/Documento.aspx?Data=EKPSe/ddIaeu4ZU6+IajtV4GUHQcW+S+qb3XNaG/eIiIcIfj1ogPjmNN/oaOl7XFQ2qrSQ2kFkmdlsxiSh4OZhKFo0VIC8yiUb2O6y+zFETD40A8rFw0C3ci2JOCwtgKGqS+4jsLRnFR2T2leo4BIz1I32hgOxVhCvj+eeKF7i05iCfFv3U+XOPsH3vYyTAoneA==> (Corte Plena, 2003).

cuando se ha cumplido el plazo que fue otorgado por el juez al auxiliar fiscal, para que este incorporara nuevos elementos de convicción que pudieran sustentar la acusación. Finalizado este plazo y ante la inactividad fiscal, se da por concluido el proceso penal de una forma anormal, pues la forma normal será siempre la sentencia definitiva (Arts. 31 numeral 14 y 350 CPP).

El sobreseimiento definitivo aplica además a todas las circunstancias que extinguen la acción penal, entre ellas, que haya transcurrido un tiempo prolongado desde que fue cometido el ilícito y no se procedió a la persecución penal, lo que genera una *prescripción de la acción penal*; la muerte del imputado, o la concesión de un indulto, entre otras (Art. 31, 32 y 350, CPP).

En caso de que el proceso no concluya mediante una forma de terminación anormal como las antes mencionadas, concluida la fase de instrucción formal, el auxiliar fiscal formulará el dictamen de acusación en los siguientes términos: identificará con precisión e inequívocamente al imputado, detallará la relación del hecho ilícito atribuido y ofrecerá toda la prueba recolectada y evidencias que respalden dicho dictamen (Art. 356 CPP). La robustez del dictamen de acusación será ventilada en la audiencia preliminar, en la cual el juez decidirá si admite la acusación y ordena la remisión de las actuaciones al Tribunal de Sentencia, en el denominado *auto de apertura a juicio*. Una vez en sentencia, se desarrollará la vista pública, la cual tiene como objetivo resolver de forma definitiva el delito que dio origen a la causa penal.

La vista pública puede ser conocida por un Tribunal pluripersonal, es decir, tres jueces de sentencia; un tribunal de jurado¹⁰, conformado por un juez y un jurado integrado por cinco personas, las cuales serán elegidas a través de un sorteo con base en el Registro Electoral (Art. 404, CPP); y un Tribunal de Sentencia unipersonal, es decir, un solo juez de sentencia que dirige y valora toda la vista pública. Las decisiones o resoluciones que se dicten en cada una de estas sedes judiciales pueden ser revisadas a través de los mecanismos de impugnación que la legislación determina. Los medios de impugnación más relevantes son el recurso de Apelación y el de Casación. Ambos son conocidos por jueces diferentes que no se encuentran dentro del esquema arriba descrito, sino que, en el caso de la Apelación es conocida por una Cámara con competencia en materia penal¹¹ y en el caso de la Casación, por la Sala de lo Penal, de la CSJ¹².

10 La aplicación del tribunal de jurado es prácticamente inexistente pese a que es reconocido constitucionalmente y desarrollado de forma clara en la ley secundaria (Código Procesal Penal), pero las condiciones de inseguridad del país han imposibilitado la aplicación de esta clase de tribunal. En 2013, de las sentencias pronunciadas en delitos de acción pública y privada por los Tribunales de Sentencia, solo el 2.8% fueron dictadas por un jurado.

11 Las Cámaras de segunda instancia con competencia en materia penal conocen de los asuntos penales procedentes de los juzgados de primera instancia (Paz, Instrucción y Tribunales de Sentencia) y de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena del país (Art. 57 Ley Orgánica Judicial y Art. 51 CPP).

12 La Sala de lo Penal es el máximo tribunal de administración de justicia en un proceso penal ordinario; su competencia está determinada por el artículo 55 de la Ley Orgánica Judicial y el Artículo 50 del CPP. Respecto del Recurso de Casación Penal no se constituye como tercera instancia debido a que en él no hay posibilidad de valorar la prueba y solo se conoce de las infracciones a disposiciones legales ocurridas en el proceso penal que no fueron advertidas en las instancias anteriores; la principal labor de la Sala de lo Penal, en este caso, es velar por la debida aplicación de la Ley en los casos concretos que se le plantean.

La siguiente tabla expone información sobre las sedes judiciales competentes para conocer los casos penales y la cantidad de jueces asignados. Se han incluido los juzgados de primera instancia mixtos, que también tienen competencia en materia penal. Como puede verse, los Juzgados de Paz, seguidos de los Juzgados de Sentencia e Instrucción, son los que cuentan con mayor número de sedes y, por tanto, concentran a la mayoría de juzgadores. Asimismo, existe en general correspondencia entre las sedes judiciales y el número de jueces asignados, a excepción de los Tribunales de Sentencia, que están conformados por tres jueces (Art. 58 CPP).

Tabla 2.1.
Número de sedes judiciales y jueces competentes en materia penal
a nivel nacional, según orden jerárquico por especialización, 2013

Sede Judicial	Nº de sedes	Nº de jueces
<i>Materia: Penal Adulto Común</i>		
Sala de lo Penal	1	3
Cámaras Penal y Mixtas	12	24
Tribunal de Sentencia	21	63
Juzgados de primera Instancia Mixtos	23	23
Juzgado de Instrucción	46	46
Juzgados de Paz	322	324
<i>Materia: Penal Adulto Especializado</i>		
Cámara Especializada de lo Penal	1	2
Tribunal Especializado de Sentencia	3	5
Juzgado Especializado de Instrucción	3	4
<i>Materia: Penal Menor</i>		
Cámara de Menores	3	6
Juzgado de Menores	20	20
Juzgado de Ejecución de Medidas al Menor Infractor	5	5
<i>Materia: Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena</i>		
Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena ¹³	10	10
Total	470	535

Fuente: Dirección de Planificación Institucional de la CSJ

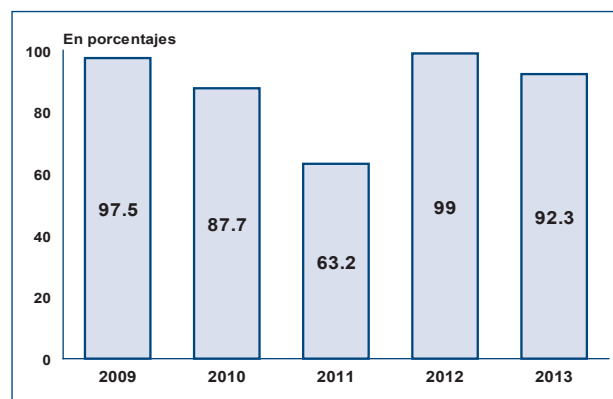
En términos de cobertura geográfica a nivel nacional, si bien hay Juzgados de Paz en los 262 municipios, el volumen de usuarios y las cargas de trabajo varían enormemente de un municipio a otro. Existen municipios con poblaciones muy pequeñas como Mercedes La Ceiba, en el Departamento de La Paz, cuyo Juzgado de Paz ingresó en 2013 un total de diez casos, mientras que otros juzgados como el de San Luis Talpa, del mismo departamento tramitó 171 casos, lo que representa una abismal diferencia en la carga laboral de los

13 Según datos proporcionados por la Dirección de Planificación Institucional de la CSJ, a partir del 1 de enero del 2015, los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena aumentarán, debido a la conversión de cinco sedes judiciales de Tránsito a Juzgados de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena, en los departamentos de San Salvador, La Libertad, Sonsonate y San Miguel.

juzgadores asignados a esos municipios (ver anexo 2). La saturación de casos es por lo general mayor en los municipios con más alta densidad poblacional, donde suele ser mayor el volumen de expedientes a la espera de ser resueltos.

Sin embargo, los índices generales de acumulación de procesos pendientes de resolver en los Juzgados de Paz en materia penal parecen ser moderados y muchos más bajos que en otros juzgados. El siguiente gráfico muestra la tasa de acumulación de casos de los Juzgados de Paz en materia penal. Según la Dirección de Planificación Institucional (DPI) de la CSJ, un índice de acumulación superior a 100 significa aumentos en los casos sin resolver, mientras que cifras menores a 100 suponen una disminución de casos pendientes. A la luz de estos datos, en el último lustro estos Juzgados de Paz mantienen un nivel aceptable de casos pendientes por resolver, tal como lo muestra el gráfico siguiente.

Gráfico 2.1.
Tasa porcentual de acumulación en Juzgados de Paz
en materia penal, 2009-2013



Fuente: Dirección de Planificación Institucional de la CSJ

Entre los juzgados que presentan mayor sobresaturación y menores índices de resolución de casos están los Juzgados Especializados, creados para conocer de forma ágil los casos de delincuencia organizada. Un estudio del Banco Mundial estimó que desde 2007 a 2011 los Juzgados y Tribunales Especializados han conocido anualmente un aproximado de 1,338 casos, lo que representa una carga promedio de 268 casos por juez, a lo que se suma que estos procesos tienen cinco acusados en promedio. La resolución de un caso en estas sedes judiciales puede durar aproximadamente 16 meses. En este mismo análisis, se señala que esta saturación obedece a que los fiscales suelen clasificar los casos en los que hay más de un imputado como crimen organizado, aun cuando muchos podrían ser conocidos por los tribunales penales ordinarios (Banco Mundial, 2012, pg. 53).

Esto se explica, en parte, porque se ha caído en la práctica de remitir a estos tribunales los casos de extorsión u otros delitos en los que tienen participación miembros de pandillas, lo que los ha congestionado notablemente (Ávalos, 2012 y 2013). Al respecto, el Estado debe analizar

detenidamente el costo-beneficio de crear entidades especializadas que los operadores vuelven inoperantes al desnaturalizar el propósito para el cual fueron creadas.

Por otra parte, las mayores demandas ciudadanas en materia penal están relacionadas con los delitos de acción pública, es decir, aquellos hechos delictivos en los que necesariamente se requiere la actuación de la FGR para la persecución de oficio de los mismos, como el homicidio, la extorsión, el secuestro, la violación, entre otros (Art. 17 inc. 1° CPP) y de los delitos de acción pública previa instancia particular, es decir, aquellos que requieren de la solicitud expresa de la víctima para que la FGR actúe e inicie las diligencias pertinentes para juzgarlos, entre los que se incluyen las lesiones y las amenazas (Art. 27 CPP).

A su vez, la legislación penal contempla delitos considerados de acción privada, que son aquellos ilícitos que únicamente son susceptibles de ser conocidos y juzgados a través de la denuncia directa de la víctima o su apoderado, sin intervención de la FGR (Art. 28 del CPP). Dicha acusación ya no será ventilada en una instancia de Paz, sino que será tramitada y conocida por el Tribunal de Sentencia competente. En este caso y en el de los procedimientos sumarios y por falta, existe la posibilidad de una conciliación, que procura que no exista una innecesaria actividad jurisdiccional, pudiéndose resolver el conflicto con una vía alterna. Este procedimiento se aplica en delitos como la calumnia, la difamación y la injuria, entre otras.

2.3. La función fiscal en el proceso penal

La Fiscalía General de la República es una entidad que, junto a la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, integra el denominado Ministerio Público. El fiscal general es electo por la Asamblea Legislativa para un período de tres años pudiendo ser reelegido (Art. 131 numeral 19° Cn; Art. 192 inc. 2 Cn), con lo cual su designación, al igual que la de otros funcionarios de segundo grado, queda supeditada a los arreglos partidarios del momento. La actuación de la Fiscalía General de la República está regulada constitucionalmente en el Artículo 193 de la Carta Magna. Algunas de sus principales atribuciones están contempladas en los numerales 1° al 4°:

1°- Defender los intereses del Estado y de la sociedad; 2°- Promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad; 3°- Dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil en la forma que determine la ley; 4°- Promover la acción penal de oficio o a petición de parte [...].

Además de las disposiciones constitucionales antes señaladas, existen otros cuerpos normativos que regulan la actuación fiscal, como la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, el Reglamento de la Carrera Fiscal, la Política de Persecución Penal, así como el Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas de la Fiscalía General de la República. También, procedimentalmente la investigación del delito se ve regulada por disposiciones del Código Penal y del Código Procesal Penal.

La FGR tiene como eje fundamental de su actuación la promoción de la acción penal ante los juzgados correspondientes, así como la dirección de la investigación del delito, que es el proceso formal de recolección de las pruebas que permite fortalecer la acusación penal. Es decir, que tiene el monopolio en la persecución del delito y el control de la dirección de la investigación penal realizada en sede administrativa y judicial. Por tanto, su desempeño cobra particular relevancia en la preservación de la seguridad, la justicia y el Estado Democrático de Derecho.

Esta entidad tiene independencia técnica, económica y administrativa respecto a los otros entes de Estado, con lo que se ha pretendido favorecer una mayor eficiencia e independencia en la investigación del delito. Sin embargo, en la práctica muchos de los fiscales generales han carecido de independencia respecto a grupos de poder político, interesados en controlar la institución para garantizar la impunidad de grupos o personas en las esferas de poder.

Lo que quieren dejar amarrado los sectores del poder económico es a las instituciones que tienen que ver con la posibilidad de que a ellos se les persiga. Las grandes fortunas que se han acuñado aquí han sido a partir de evadir impuestos, de traficar con drogas o blanqueo de dinero. Ese tipo de cosa no se puede hacer sin estar en las esferas más altas del poder (Mirna Perla, citada en Freedman, 2009).

Regularmente, la elección del Fiscal General ha sido parte del perverso reparto de cuotas de los partidos, lo que ha llevado en diversas oportunidades a dilatar su nombramiento por falta de un acuerdo mayoritario entre las fracciones legislativas. En 2009, la entidad estuvo cinco meses sin titular (Flores, 2009 y Arauz y Baires, 2009). La misma situación se repitió en 2012, cuando la elección del actual fiscal ocurrió con más de dos meses de atraso (Chavarría, 2012). Al ser cuestionado por la prensa sobre este asunto, el presidente de la Asamblea Legislativa afirmó que la elección de este funcionario, en esa época, no era una prioridad para el legislativo (Chávez, 2012). La práctica de mantener acéfala a la institución responsable de dirigir la investigación penal en el país durante el período en el que corresponde una nueva elección ha puesto en alto riesgo, en diferentes momentos, la seguridad jurídica y la aplicación de la justicia en el país.

A su vez, durante años, la limitada eficacia en la investigación del delito de la FGR, su vulnerabilidad a la corrupción y su falta de independencia e imparcialidad respecto a los poderes de turno, han puesto en entredicho su desempeño en la persecución del delito, especialmente en casos donde se han visto involucradas personas con poder político. En el 2000, el entonces fiscal general, Belisario Artiga, emitió fuertes declaraciones sobre los problemas de corrupción y nepotismo que afectaban el desarrollo de las investigaciones.

La Fiscalía fue preparada para servir al crimen organizado. ¿Cómo es posible que la Fiscalía va realizar investigaciones si es actualmente un colador de todos sus trabajos de investigación, y lo que se dice y hace, en menos de media hora, lo saben bufetes de abogados y otros funcionarios... y terminamos con que las investigaciones les permiten a otros, especialmente a los criminales, anticiparse a las diligencias (Citado en Gutiérrez y Pérez, 2000).

En 2005, Douglas Barclay, ex embajador de los Estados Unidos en El Salvador, se refería a la inoperancia mostrada por la FGR en las investigaciones sobre el caso de corrupción y narcotráfico en el que está involucrado el ex diputado Roberto Carlos Silva Pereira, acusado de narcotráfico.

Aunque la oficina del Fiscal General no impidió las investigaciones, su incapacidad para buscar de manera oportuna las órdenes de detención y de cateo riguroso restringieron las operaciones policiales contra el tráfico de estupefacientes¹⁴ (Citado en Baires, 2011).

Todo esto, junto a la falta de mecanismos de control externo y de una verdadera rendición de cuentas de su labor, han convertido a la FGR en una de las entidades públicas menos transparentes. Tradicionalmente, ha existido un limitado acceso de los ciudadanos y otras instituciones, incluso públicas, a información sobre la gestión y efectividad fiscal, lo que ha dificultado en gran medida el monitoreo del trabajo fiscal a lo largo de los años. Las dificultades de acceso a estadísticas sobre la labor fiscal pudieron constatare en esta y anteriores investigaciones realizadas por el Iudop. Los responsables del sistema de gestión estadística del proceso fiscal de la pasada administración fiscal alegaron dificultades de orden técnico para poder facilitar algunos indicadores básicos del trabajo fiscal, con lo que mucha de la información solicitada no fue proporcionada.

Durante la actual administración del fiscal Martínez, aún con la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, la institución limitó la entrega de información correspondiente al año 2013, alegando que no se disponía de estadísticas confiables anteriores a su gestión, lo que restringe, en algunos casos, el análisis comparado.

[...] el Sistema de Información y Gestión Automatizada del Proceso Fiscal cuenta con información confiable a partir del 1 de enero 2013. Entonces estadísticamente no se puede hablar sobre una reducción o aumento [...] en El Salvador ya que no hay una cifra con la cual comparar (Citado en Vásquez, 2013).

2.3.1. Los casos conocidos inicialmente en sede fiscal

La siguiente tabla muestra información estadística del trabajo fiscal relativa a los casos conocidos anualmente por la FGR para el período 2006-2011, los casos archivados y el porcentaje de casos que concluyeron en archivo entre 2006 y 2009. Durante el período analizado, se advierte que la afluencia de casos iniciados anualmente en sede fiscal supera los cien mil. Estos incluyen las denuncias que son remitidas por la PNC y los casos que llegan directamente a la FGR. Los datos muestran que en 2007 se registró un aumento del 5% de casos iniciados respecto al año anterior y luego un descenso progresivo a partir de 2009, que alcanzó su cifra más baja en 2011, con un poco más de 107,000 casos. Entre 2006 y 2011, se registró una reducción de casos conocidos en sede fiscal del 6.2%.

14 Para profundizar consultar cable N° 47809. Disponible en: <http://www.wikileaks.elfaro.net/es/201107/cables/5236/> (EF, 2011).

Tabla 2.2.
Número de casos iniciados y casos archivados en sede fiscal, 2006-2011

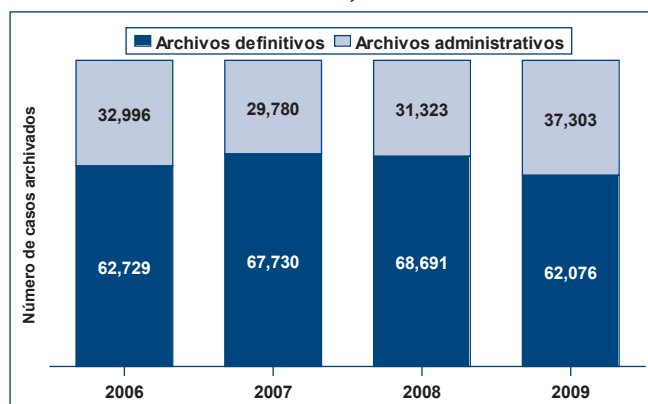
Año	Casos iniciados en la FGR	Casos archivados por la FGR	Porcentaje de casos archivados respecto a los iniciados
2006	114,202	95,725	83.8%
2007	120,024	97,510	81.2%
2008	120,910	100,014	82.7%
2009	119,797	99,379	82.9%
2010	113,841	Nd	Nd
2011	107,095	Nd	Nd

Fuente: FGR

Sin embargo, al contrastar los casos iniciados con el total de casos archivados anualmente por parte de la FGR, se advierte que más del 80% de los casos inicialmente conocidos por esta entidad fueron archivados. Los archivos pueden ser definitivos o administrativos. El archivo definitivo de un caso, procederá cuando el fiscal se encuentre ante una de las circunstancias que están reguladas en el Código Procesal Penal, entre ellas, el no haber individualizado al presunto responsable de un delito o a la imposibilidad de contar con suficientes elementos de prueba para incriminarlo (Art. 293 CPP). La decisión de archivar un caso trae aparejada la obligación del auxiliar fiscal de justificar las razones de su archivo, así como la notificación a la víctima y al presunto sospechoso.

El archivo administrativo se aplica a los casos que quedan suspendidos ante la posibilidad de incorporar más elementos que esclarezcan el delito investigado. Sin embargo, la Política de Persecución Penal establece que el archivo administrativo de un caso no es motivo para abandonar la investigación, por lo que existe la posibilidad de reabrirlo al encontrar más elementos de prueba que permitan robustecer la acusación en un requerimiento fiscal. El siguiente gráfico muestra la cantidad de casos que concluyeron con el archivo definitivo o administrativo de las diligencias entre 2006 y 2009.

Gráfico 2.2.
Registro de archivos definitivos y administrativos en sede fiscal, 2006-2009



Fuente: FGR

Como puede advertirse, para el período del que se disponen datos, más de sesenta mil casos que ingresaron anualmente a esta institución, fueron enviados al archivo definitivo por la FGR, lo que anula la posibilidad de continuar con la investigación. Esto significa que un 55% del total de casos iniciados por la FGR durante 2006 a 2009 han sido descartados por un archivo definitivo durante la etapa de investigación administrativa, lo que ya es un parámetro de las deficiencias del trabajo fiscal advertidas desde el inicio de la investigación.

2.4. De la acusación fiscal al conocimiento judicial

El requerimiento fiscal es el mecanismo a través del cual se inicia un proceso penal y es el requisito *sine quanon* para la realización tanto de la audiencia inicial en la sede del Juzgado de Paz, como para la Instrucción Formal que será conocida por el Juzgado de Instrucción correspondiente (Art. 297 CPP). En esta etapa se requiere más claramente la coordinación de las diversas instituciones en la persecución, investigación y juzgamiento del delito, particularmente entre la FGR y la Corte Suprema de Justicia. Es claro que la calidad del trabajo fiscal presentado en la investigación influirá en el resultado del juzgamiento. Un deficiente trabajo fiscal y policial da como resultado el juzgamiento inapropiado de los ilícitos penales, al igual que un mal desempeño judicial puede echar por la borda una buena investigación policial y fiscal.

La siguiente tabla muestra la evolución de los casos iniciados en la FGR, los requerimientos fiscales reportados por esta entidad entre 2006 y 2009, así como la entrada de casos que pasan a instancia judicial. Esto permite conocer la cantidad de solicitudes que ingresan y las que son efectivamente judicializadas. Debido a que la FGR no facilitó esta información para algunos años, el análisis del flujo del curso que siguen los casos se hará para el período 2006-2009.

Tabla 2.3.
Número de casos iniciados en FGR, requerimientos fiscales
y entradas en la CSJ, 2006-2012

Año	Casos iniciados en la FGR	Requerimientos fiscales	Entradas en la CSJ
2006	114,202	61,086	51,951
2007	120,024	61,660	50,529
2008	120,910	52,578	46,258
2009	119,797	46,468	45,452
2010	113,841	Nd	40,458
2011	107,095	Nd	31,952
2012	Nd	Nd	31,940

Fuente: FGR y CSJ

Como ha sido advertido con anterioridad, existe una abismal diferencia entre los casos inicialmente conocidos durante la etapa administrativa y los que se traducen en un requerimiento fiscal, debido a que más del 80% de los iniciados fueron archivados, ya sea

administrativa o definitivamente. A su vez, como puede verse en los datos expuestos, no todos los requerimientos fiscales avanzan en investigaciones judiciales.

Tomando como base la información provista para 2006, en el que la FGR conoció inicialmente 114,202 casos y emitió 61,086 requerimientos fiscales, 53,116 casos quedaron sin avanzar en sede administrativa. Del total de 61,086 requerimientos presentados, 51,951 fueron conocidos en sede judicial, lo que significa que 9,135 no avanzaron en investigaciones judiciales. Al contrastar los casos iniciados por la FGR para este mismo año, 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.

Al contrastar los requerimientos reportados por la FGR y los requerimientos en la Corte Suprema de Justicia en los cuatro años de los que se tiene registro completo, hay una diferencia total de 27,602 casos que no fueron conocidos en las sedes competentes en materia penal. Probablemente esta cifra engrosa los casos que son archivados por la Fiscalía.

Otro parámetro de la efectividad del trabajo fiscal y judicial es el número de casos que ingresan al sistema judicial y no obtienen una sentencia definitiva, ya sea condenatoria o absolutoria. Como ha sido señalado con anterioridad, muchos de estos procedimientos concluyen con una forma anormal, principalmente mediante un *sobreseimiento definitivo*, con el cual se da por concluido el caso sin una sentencia que esclarezca la responsabilidad de los hechos investigados. Es interesante señalar que, con relativa frecuencia, el sobreseimiento definitivo es solicitado por el propio auxiliar fiscal al juez, ante la imposibilidad de presentar nuevas pruebas que fundamenten la acusación.

De acuerdo a información provista por la CSJ para los años 2009 y 2013, anualmente se registra un elevado número de casos en los que el proceso penal concluye mediante un sobreseimiento definitivo, mientras que los que concluyeron en sentencias definitivas siguen siendo un número bastante reducido. Un análisis de la información correspondiente al 2009, (único año en el que dispone de información más completa), indica que de un total de 46,468 requerimientos fiscales, 33,727 (es decir el 72.6% de estos) concluyeron con un sobreseimiento definitivo, ya sea por cumplimiento de plazo o decretado en virtud de lo estipulado por el Art. 350 del Código Procesal Penal¹⁵. Solo 6,251 casos, es decir, el 13% de los requerimientos fiscales concluyeron con una sentencia definitiva en las diferentes sedes judiciales (Paz, Instrucción y Sentencia).

15 El Art. 350 del Código Procesal Penal establece que el juez podrá dictar sobreseimiento definitivo en los siguientes casos: a) cuando resulte con certeza que el hecho no ha existido o no constituye delito o que el imputado no ha participado en él; b) cuando no sea posible fundamentar la acusación y no exista razonablemente la posibilidad de incorporar nuevos elementos de prueba; c) cuando el imputado se encuentra exento de responsabilidad penal, por estar suficientemente probada cualquiera de las causas que excluyen ésta, salvo los casos en que corresponde el juicio para la aplicación exclusiva de una medida de seguridad y; d) cuando se declare extinguida la acción penal o por la excepción de cosa juzgada.

Tabla 2.4.
Número de requerimiento fiscales, sobreseimientos
y sentencias definitivas decretadas en sede judicial, 2006-2013¹⁶

Año	Requerimientos fiscales	Sobreseimientos definitivos por cumplimiento de plazo	Sobreseimientos definitivos en cumplimiento del Art. 350 CPP	Sentencias definitivas*
2006	61,086	Nd	Nd	7,693
2007	61,660	Nd	Nd	7,582
2008	52,578	Nd	Nd	6,105
2009	46,468	20,766	12,961	6,251
2010	Nd	12,855	11,420	6,995
2011	Nd	16,977	4,901	8,865
2012	Nd	10,996	4,900	9,189
2013	24,772 ^Δ	11,146	4,513	8,674

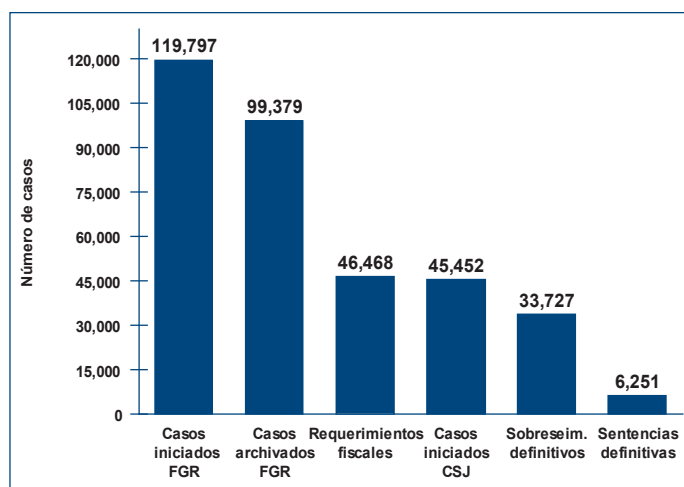
Fuente: FGR y CSJ

* Esta cifra aglutina las sentencias dictadas en procedimientos comunes y especiales (sumarios, abreviados y por faltas) en todas las sedes judiciales.

Δ Información hasta junio de 2013.

De acuerdo a estos datos, en el quinquenio 2009-2013, se dictaron en sede judicial un promedio anual de 7,775 sentencias en materia penal de adultos, lo que representa alrededor del 6.5% de los casos iniciados anualmente en sede fiscal, lo cual es un indicador de la elevada ineficacia del sistema de justicia salvadoreño. Esta situación se vuelve particularmente más grave en el actual contexto de violencia y criminalidad organizada que afecta al país. El siguiente gráfico ilustra el tránsito de los casos conocidos inicialmente por la FGR en 2009 en las diferentes etapas de investigación, tomando como base información de la FGR y la CSJ.

Gráfico 2.3.
El tránsito de los casos conocidos por las entidades de justicia, 2009



Fuente: FGR y CSJ

16 En este consolidado solo se han considerado las dos causales de sobreseimiento señaladas por su directa vinculación con la eficiencia de la labor fiscal en todas las sedes judiciales.

2.5. La demanda judicial en el procedimiento penal común

Esta sección está dedicada a analizar las solicitudes que instruye el Órgano Judicial y su evolución a través de las diferentes fases del procedimiento penal común u ordinario durante el período 2009-2013. Para ello, se han tomado como base los registros estadísticos del sistema judicial.

Respecto a las demandas en materia penal que procesa el Órgano Judicial, la siguiente tabla muestra la distribución de las entradas de casos en los diversos procedimientos que contempla la legislación salvadoreña durante el período 2009-2013. Los datos revelan que el 98.6% del total de solicitudes registradas en el pasado quinquenio se ha encauzado bajo un procedimiento común, mientras que los delitos de acción privada constituyen apenas el 0.8% del total de entradas registradas. Los procedimientos por falta solo representan el 0.6% de todos los casos conocidos por el Órgano Judicial en materia penal de adultos. Debe destacarse que el registro del procedimiento sumario inicia a partir de 2011, porque este fue el año en el que entró en vigencia la nueva normativa procesal penal y, con ella, la aplicación de dicho procedimiento.

Tabla 2.5.
Registro de procedimientos penales iniciados según clasificación, 2009-2013

Año	Procedimientos penales				Total
	Común	Acción Privada	Sumario	Faltas	
2009	44,892	282	Nd	278	45,452
2010	39,884	290	Nd	284	40,458
2011	25,111	230	6,497	114	31,952
2012	25,365	295	6,143	137	31,940
2013	23,008	252	5,156	114	28,530
Total	158,260	1,349	17,796	927	178,332

Fuente: Dirección de Planificación Institucional de la CSJ

El siguiente consolidado muestra el curso que siguen los casos en un procedimiento penal común u ordinario. Luego de concluido el primer paso que es la audiencia inicial realizada por el juez de Paz, y en la que este analiza y confirma la robustez de los elementos o indicios preliminares de la acusación fiscal, el proceso pasa a la etapa de instrucción para su investigación rigurosa. En esta fase, la FGR debe recabar todos los elementos de prueba, tanto de cargo como de descargo, para constatar la veracidad de los hechos y del delito que se le atribuye al imputado.

Tabla 2.6.
Flujo de casos tramitados bajo el procedimiento común
según etapa del proceso penal, 2009-2013

Año	Casos iniciados	Procedimiento Común			
		En fase de instrucción	Sobresimiento definitivo por cumplimiento de plazo	Aperturas a juicio	Sentencia definitiva
2009	44,892	12,980	20,766	6,094	4,365
2010	39,884	12,402	12,855	6,464	4,891
2011	25,111	13,558	16,977	5,908	4,552
2012	25,365	14,314	10,996	6,660	5,016
2013	23,008	13,495	11,146	6,791	4,957
Total	158,260	66,749	72,740	31,979	23,781

Fuente: Dirección de Planificación Institucional de la CSJ

De acuerdo a estas cifras, durante el período 2009-2013, la CSJ registró 158,260 casos iniciados por los juzgados competentes en materia penal en procedimientos comunes u ordinarios de adultos, de los cuales solo el 42.2% pasó a la fase de instrucción, lo que evidencia una baja tasa de tramitación de los casos. De estos casos (66,749), es decir en el 47.9% (31,979), se decretó apertura a juicio. El 74.4% de los procesos que llegaron a la etapa de juicio, concluyó con una sentencia definitiva. Sin embargo, al considerar el total de los casos que ingresaron a sede judicial bajo un procedimiento común en el período examinado, únicamente el 15% de estos obtuvo una sentencia definitiva, ya sea condenatoria o absolutoria.

Respecto a los procesos que concluyeron con una sentencia (23,781), en el 56.1% de estos se pronunció una sentencia condenatoria, mientras que en el 36% de estos procesos los imputados fueron absueltos; en el 7.9%, el juez dictó sentencias mixtas o medidas de seguridad¹⁷.

Tabla 2.7.
Número de sentencias definitivas dictadas por Tribunales
de Sentencia en procedimiento común, 2009-2013

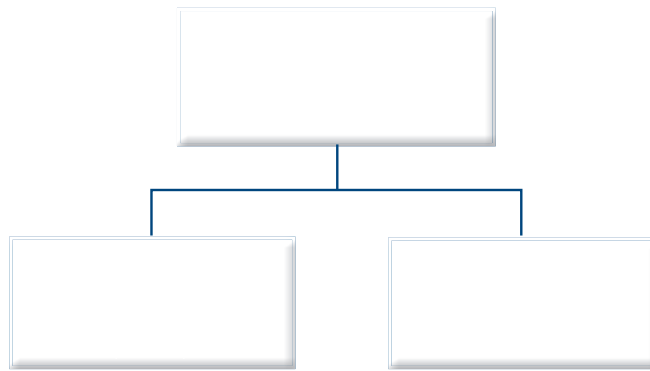
Año	Sentencias en procedimiento común		
	Condenatorias	Absolutorias	Medidas de seguridad y mixtas
2009	2,294	1,740	331
2010	2,818	1,699	374
2011	2,451	1,701	400
2012	2,815	1,833	368
2013	2,968	1,592	397
Total	13,346 (56.1%)	8,565 (36%)	1,870 (7.9%)

Fuente: Dirección de Planificación Institucional de la CSJ

17 Las medidas de seguridad están referidas al establecimiento de la condición de inimputable al procesado (sujeto al que no se le puede atribuir responsabilidad penal), debido al padecimiento de una enfermedad o perturbación psíquica que le impide comprender que su actuar constituye un delito. Al ser declarada la medida de seguridad, no puede continuarse con el procedimiento común (Art. 436-438 CPP). A su vez, las sentencias mixtas son aquellas que resuelven asuntos de forma definitiva y deciden sobre incidentes procesales o cuestiones previas.

En 2009, las condenas representaron el 52.5% de las sentencias dictadas, mientras que en 2010 estas aumentaron al 57.6%; en 2011, constituyeron el 53.8%, cifra que creció a 56.1% en 2012. En 2013, las condenas alcanzaron un 59.9% de las sentencias dictadas, lo que indica que la tasa porcentual de condenas ha aumentado respecto a cinco años atrás. Si bien es importante destacar que más de la mitad de las sentencias judiciales emitidas durante el pasado quinquenio concluyeron en una condena (56.1%), estas representan apenas el 8.4% de todos los casos de procedimientos comunes iniciados en sede judicial (158,260) durante el quinquenio¹⁸.

Esquema 2.1.
Casos iniciados en sede judicial y sentencias condenatorias y absolutorias dictadas en procedimiento común por la CSJ, 2009-2013



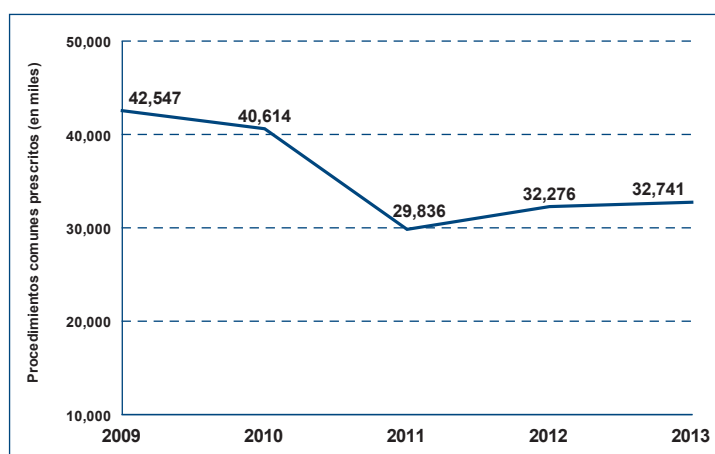
Fuente: Dirección de Planificación Institucional de la CSJ

Un elemento que no debe pasarse por alto en el análisis del funcionamiento de la justicia salvadoreña es la altísima proporción de sobreseimientos definitivos por cumplimiento de plazo. En el último quinquenio, 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 pasado 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.

A la vez, es preocupante la cifra de procedimientos comunes que prescriben al cierre de cada año. Se trata de aquellos procedimientos que entraron en inactividad, es decir, que han estado paralizados durante períodos prolongados, por lo que el juez, de oficio o a petición de parte, declara la prescripción de la acción penal (Art. 34 y Art. 350 *in fine* CPP). En el período analizado, el Órgano Judicial contabilizó 178,017 procedimientos prescritos, lo que corresponde a un promedio de 35,603 prescripciones anuales. Es importante aclarar que se trata de procesos que iniciaron varios años atrás, por lo que no se consideró pertinente incorporarlo en el análisis del proceso que se describió anteriormente.

¹⁸ En este cálculo no se incluyen las sentencias que decretan medidas de seguridad y mixtas.

Gráfico 2.4.
Procedimientos comunes prescritos en todas
las sedes judiciales, 2009-2013



Fuente: Dirección de Planificación Institucional de la CSJ

Los problemas antes descritos se advierten también en los juzgados especializados, los cuales tramitan casos de mayor gravedad con competencia en los delitos de crimen organizado y de realización compleja. Un análisis de las sentencias emitidas por la jurisdicción penal especializada en el período 2011 y 2013, muestra que solo el 23.8% de los casos en proceso concluyó con una sentencia definitiva, es decir, que solo uno de cada cuatro casos procesados por estas instancias llegó a la etapa de juicio y sentencia.

Tabla 2.8.
Carga laboral y sentencias dictadas en sedes judiciales especializadas, 2011-2013

Años	Carga laboral	Sentencias definitivas*	Sentencias condenatorias	Sentencias absolutorias
2011	2,862	691	333	240
2012	3,068	810	426	272
2013	2,663	545	267	168
Total	8,593	2,046 (23.8%)	1,026 (50.1%)	680 (33.2%)

Fuente: Dirección de Planificación Institucional de la CSJ

* Las sentencias definitivas incluyen las sentencias condenatorias, absolutorias y mixtas dictadas en los Tribunales Especializados de Sentencia.

De este consolidado, se han excluido del desglose a las sentencias mixtas, que corresponden al 16.6% de las sentencias definitivas.

De estas sentencias emitidas, el 50.1% fue condenatoria, el 33.2% fueron de no culpabilidad y el restante 16.6% fueron mixtas. Si bien la tasa de sentencia emitida por estos juzgados (23.8%) es superior a la de los procedimientos comunes antes descritos (15%), solo el 11.9% de los procesos tramitados entre 2011 y 2013 por los juzgados especializados (8,593) concluyó con una condena.

Un elemento a destacar a la hora de analizar el desempeño de las sedes penales especializadas, es la importante carga laboral que deben procesar, lo que los ha convertido en una de las jurisdicciones con mayores niveles de saturación. Algo que se agrava debido a que los procesos penales que conocen agrupan a dos o más imputados por un mismo delito. Esto suele ser relativamente común, ya que a estos juzgados se remiten muchos casos de pandillas.

A juzgar por las cifras a las que se tuvo acceso en las diferentes etapas de investigación, un elevado volumen de casos recibidos por la FGR no progresa a la fase de instrucción, debido a la débil sustentación de argumentos y pruebas por parte de fiscales y policías. Esto ha obedecido históricamente a la débil capacidad técnica de investigación de los operadores, que se expresa en un uso excesivo de la prueba testimonial. Ello se traduce en el reiterado uso de los testigos criteriados para fundamentar la acusación.

Los problemas de coordinación entre investigadores policiales y fiscales auxiliares siguen afectando fuertemente la eficacia investigativa. Al respecto, un informe del Banco Mundial señaló que *“Los fiscales se quejan de que la PNC no tiene capacidad y las habilidades necesarias para investigar los delitos. Por otro lado, los agentes de la policía a menudo afirman que las fallas en la investigación criminal no son su responsabilidad, sino resultan de otras variables como: la capacidad de liderazgo de los fiscales como directores técnicos de la investigación, la disponibilidad de la técnica, los recursos científicos y materiales para realizar una investigación eficaz, y la competencia y profesionalismo del personal de la Fiscalía”* (Banco Mundial, 2012, pg. 51).

Aunado a ello, es importante considerar la carga laboral de los auxiliares fiscales, la cual dificulta su buen desempeño. Hasta junio de 2013, había 764 auxiliares fiscales. En 2011, al comparar los datos de casos conocidos en esta sede (107,095) con el mencionado personal, la carga laboral por cada auxiliar fiscal (714) rondaba los 149 casos, a lo que se debe añadir la complejidad que exija la investigación y la cantidad de imputados por delito.

Todos estos elementos dan cuenta de la verdadera complejidad y de los diversos problemas que enfrenta la administración de justicia penal, los cuales se ven agravados por la elevada demanda del sistema de justicia que produce la aguda situación de criminalidad que afecta al país. Ciertamente, como se ha podido constatar, muchas de las dificultades en la tramitación de los casos en las diferentes jurisdicciones obedecen a problemas de coordinación entre el trabajo fiscal y el judicial o al mal desempeño de los auxiliares fiscales y jueces.

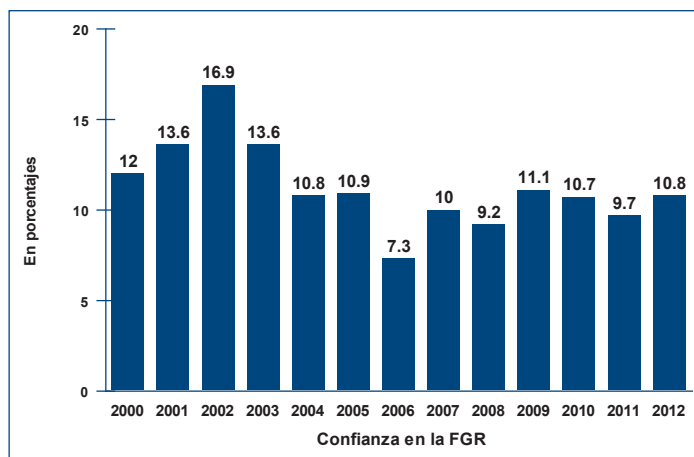
2.6. La confianza en la Fiscalía General de la República y la Corte Suprema de Justicia

El Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) monitorea de forma sistemática, mediante sus encuestas de opinión, las percepciones ciudadanas sobre la confianza de las instituciones del Estado, entre ellas las que integran el ramo de justicia. Un análisis de las tendencias históricas recogidas en las encuestas de evaluación de año realizadas en la última década, muestra que, al consultar sobre el grado de confianza en la FGR¹⁹, la proporción de

19 La pregunta formulada por el Iudop es: *“Podría decirme, ¿cuánta confianza tuvo durante este año en la Fiscalía General de la República?”*.

quienes expresan mucha confianza en esta institución no superan el 20% de los encuestados; el resto se divide en otorgar alguna, poca o ninguna confianza a esta entidad del Ministerio Público. Si bien estos porcentajes tienden a fluctuar en el tiempo, en los últimos años, los que le otorgan mucha confianza a esta institución rondan el 10% de los entrevistados.

Gráfico 2.5.
Porcentajes de los que otorgan mucha confianza a la Fiscalía General
(en perspectiva histórica)



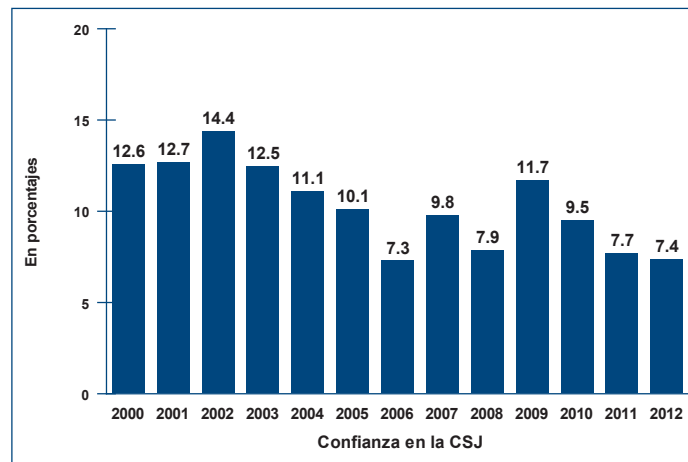
Fuente: Iudop, series históricas

Los bajos niveles de confianza pública otorgados a la entidad responsable de dirigir la investigación penal en el país tiene su correlato en una deteriorada imagen de las instituciones de justicia en general, pero también en la poca efectividad y capacidad investigativa de la FGR, algo que ha quedado claramente reflejado en este capítulo. Una tendencia similar se encontró al examinar las tendencias de opinión en torno a la CSJ²⁰.

El siguiente gráfico muestra la progresiva erosión de la confianza ciudadana otorgada a la Corte Suprema de Justicia entre el 2000 y 2012. Aunque estos porcentajes muestran variaciones en ciertos períodos, el deterioro más marcado de la confianza pública hacia la CSJ se advierte en 2006, 2011 y 2012, años en los que quienes expresan mucha confianza en este órgano de Estado no superan el 8% del total de salvadoreños entrevistados.

20 La pregunta formulada por el Iudop es: “Podría decirme, ¿cuánta confianza tuvo durante este año en la Corte Suprema de Justicia?”

Gráfico 2.6.
Porcentajes de los que otorgan mucha confianza a
la Corte Suprema de Justicia (en perspectiva histórica)



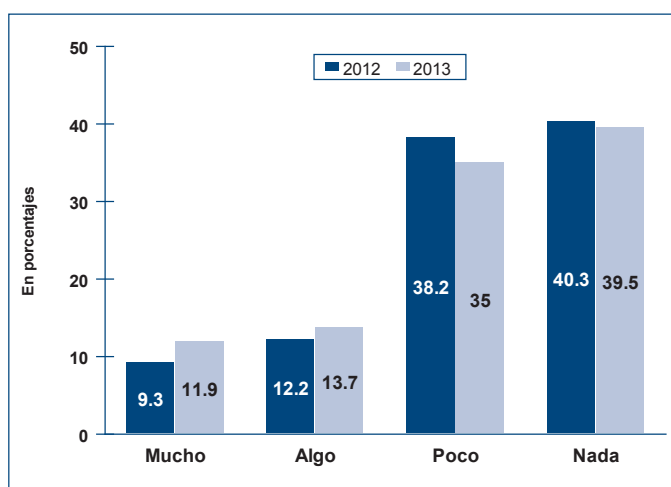
Fuente: Iudop, series históricas

La pugna advertida tanto al interior de la CSJ, como entre la Sala de lo Constitucional y los otros dos órganos de Estado ocurrida a partir de 2010, y que produjo una de las crisis institucionales más graves de la historia reciente en el país, pudo haber afectado aún más la imagen institucional de estas entidades de gobierno. De hecho, al comparar el nivel de confianza otorgada tanto a la CSJ como a la FGR con la atribuida a otras instituciones en 2012, estas entidades junto a la Asamblea Legislativa son las tres instituciones públicas con los más bajos niveles de confianza pública (Iudop, 2012a).

Un patrón similar se encontró al consultar en torno a la efectividad del trabajo del sistema de justicia. Dos recientes estudios realizados por el Iudop a solicitud de USAID para explorar la percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas (Aguilar, 2013b; Aguilar y Guevara, 2013) señalan, entre otras cosas, el bajo nivel de satisfacción pública con el trabajo de estas instituciones y la alta percepción de ineffectividad que predomina entre la población sobre el sistema de justicia.

El siguiente gráfico muestra los resultados sobre la confianza en la efectividad del sistema de justicia expresada por la opinión pública. Como puede advertirse, el 65.2% de los consultados en 2012 expresan tener poca o ninguna confianza en la efectividad del sistema de justicia, porcentaje que aumentó al 67.3% en la medición de 2013. Solamente el 9.3% de entrevistados en 2012 y el 11.9% en 2013 expresan tener mucha confianza en la efectividad del sistema, lo que confirma la escasa confianza que la ciudadanía otorga al sistema de justicia en la actualidad.

Gráfico 2.7
Confianza de la población en la efectividad
del Sistema de Justicia 2012-2013



Fuente: Aguilar, 2013b y Aguilar y Guevara, 2013

La tendencia decreciente en la confianza hacia estas instituciones repercute en la disposición a denunciar de las víctimas y alimenta el círculo perverso de la violencia e impunidad. Si bien estas han sido las tendencias dominantes, en los últimos años el descrédito de estas importantes instituciones parece haberse profundizado.

Estas valoraciones deben ser de preocupación para las autoridades del Órgano Judicial, como de todos los jueces, mandos medios (ya sean gerenciales o administrativos) del Órgano Judicial, fiscales y policías, en cuyas manos está la aplicación de la justicia en el país. Aun cuando 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.

Capítulo 3.

La conducción de la seguridad durante el Gobierno del cambio

“Lo nuevo que no terminó de nacer y lo viejo que no termina de morir” (Gramsci).

Este capítulo reúne información relativa a las políticas de seguridad impulsadas durante la administración Funes, en el que se destacan los esfuerzos iniciales por avanzar en la implementación de reformas institucionales dirigidas al establecimiento de un modelo de seguridad democrática e integral y los tropiezos enfrentados. Una segunda sección expone el proceso de remilitarización a que fue sometida la seguridad pública y el juego político que permitió a los militares recuperar nuevamente el control del aparato de seguridad, en una coyuntura inédita de un presidente sin base partidaria. Se exponen además los severos riesgos que para la institucionalidad democrática y los avances de fortalecimiento institucional tuvo la remilitarización en el país.

Este capítulo concluye con una sección dedicada a señalar las consecuencias que estas decisiones han producido en la institucionalidad democrática y la seguridad en el país.

3.1. Los intentos por recuperar el enfoque de seguridad democrática

La posibilidad de alternancia en el control del Ejecutivo, ante una eventual llegada de un primer gobierno del FMLN al poder en las elecciones presidenciales de 2009, generó elevadas expectativas e ilusiones de cambio en amplios sectores del país. El progresivo deterioro experimentado por el país bajo la conducción de los sucesivos gobiernos de Arena durante dos décadas, en áreas claves como la seguridad y la economía, y el consecuente aumento del descontento popular, favorecieron que finalmente se produjera la esperada transición política.

La desnaturalización progresiva de las instituciones de seguridad que generaron las contrarreformas impulsadas en este ámbito luego de la firma de los Acuerdos de Paz y la instrumentalización política que prevaleció en la conducción de la seguridad pública durante

larga data, junto a la complejización de los factores de riesgo asociados a la violencia, llevaron a generar un delicado escenario de violencia y criminalidad que ha puesto en riesgo la convivencia y la estabilidad social. Todo ello motivó a diversos sectores a participar en diferentes espacios y mesas de consulta que, sobre el tema de seguridad, organizó el propio FMLN y sectores de izquierda, previo a las elecciones presidenciales de 2009.

Estas mesas de trabajo produjeron diversas propuestas técnicas y recomendaciones de planes y políticas en materia de seguridad, prevención, niñez y juventud, entre otros. Un denominador común a muchas de estas propuestas fue la consideración de un abordaje integral en el tratamiento del tema y el necesario impulso de reformas institucionales orientadas a profesionalizar las entidades del ramo de la seguridad.

La consulta Diálogo Social organizada por el FMLN meses antes de la convocatoria a las elecciones de 2009, para la construcción de su propuesta de plan de Gobierno, derivó en lineamientos para la construcción de las políticas, una de ellas, la de seguridad. El programa de Gobierno “Nace la esperanza, viene el cambio”, en el apartado de reformas democráticas, propuso una “Política de justicia, seguridad pública y convivencia ciudadana” que tendría como ejes la prevención, rehabilitación y reinserción, control y aplicación de la ley, el juzgamiento penal, la reparación social del delito y la rehabilitación y readaptación. En el mencionado documento señalaban “El Gobierno del cambio articulará una estrategia de largo alcance y de combate a fondo de la delincuencia, del crimen organizado y de la impunidad, atacando, también a profundidad, las causas que generan estos fenómenos” (FMLN, 2009, pg.86). Estos lineamientos fueron retomados posteriormente en la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia que se aprobó durante la administración de Funes.

Con el triunfo electoral del FMLN, en marzo de 2009, fue nombrado como ministro de Justicia y Seguridad Manuel Melgar, miembro orgánico del FMLN y ex comandante guerrillero, quien años atrás se había desempeñado como presidente de las Comisiones de Seguridad Pública y Defensa de la Asamblea Legislativa. Durante la campaña presidencial de 2009, Melgar estuvo a cargo de la agenda del entonces candidato presidencial, Mauricio Funes, y luego del triunfo electoral, formó parte del equipo de transición en el área de seguridad del nuevo Gobierno.

Como director de la PNC fue nombrado el comisionado Carlos Ascencio, un médico de la segunda promoción, que ingresó a la corporación como parte de las cuotas del FMLN durante la etapa fundacional de la policía. Los nombramientos de Melgar y Ascencio fueron apoyados por diversas organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos, pero vistos con desconfianza por sectores de la derecha tradicional, debido a su pasado guerrillero. Melgar también fue vetado por el Gobierno de Estados Unidos, debido a que se le atribuye la autoría intelectual de un atentado provocado por un comando urbano a mediados de los ochentas en San Salvador, en el que fallecieron cuatro militares estadounidenses y varios civiles. Este veto se tradujo, durante la administración de Melgar, en una falta de respaldo

político y financiero de las agencias de cooperación y asistencia técnica estadounidenses, al gabinete de seguridad.

Al margen de las diversas posturas existentes respecto a los nombramientos, en estos liderazgos recayó el desafío de hacer avanzar una reforma institucional profunda, encaminada a transformar el enfoque de seguridad represiva que había prevalecido, en un modelo de seguridad democrática que atendiera integralmente el fenómeno de la criminalidad. Tanto el ministro de Justicia y Seguridad Pública como el director de la PNC gozaron inicialmente del respaldo político del presidente Funes, quien en varias oportunidades, ante los cuestionamientos de la opinión pública sobre la falta de avances significativos en el control de la criminalidad, destacó que se trataba de funcionarios honestos e íntegros, que gozaban de su plena confianza.

Desde su llegada al Gobierno, el presidente Funes y el ministro Melgar reconocieron explícitamente la fuerte presencia de la criminalidad organizada y su enquistamiento en las estructuras del Estado, por lo que la desarticulación de tales redes se planteó como un desafío fundamental de la nueva administración de Gobierno.

El gabinete de seguridad

Para conducir la política de seguridad, el presidente Funes anunció la conformación de un gabinete de seguridad que estaría integrado por funcionarios de las carteras de Justicia y Seguridad Pública, Defensa y de la Secretaría de Asuntos Estratégicos. Del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) participaría el ministro, el director de la PNC, el director de Centros Penales, el director de Migración y Extranjería y la entonces presidenta del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). De la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), asistiría además del secretario, el subsecretario de Desarrollo Territorial y Descentralización, y en representación del Ministerio de la Defensa participarían el ministro, el viceministro, así como el jefe del Estado Mayor Conjunto.

Sin embargo, con el paso del tiempo, la participación de las diferentes instituciones y funcionarios en el gabinete fue variando; por ejemplo, se excluyó a la presidenta del CNSP y al titular de la Dirección General de Migración y Extranjería. Se decidió que a algunos funcionarios solamente se les convocaría para temas específicos. Al respecto, fue cuestionable la exclusión del CNSP, que había sido una de las principales instituciones estatales que ejecutó programas de prevención social de la violencia.

En la práctica, el grupo que asumió las decisiones estratégicas en materia de seguridad en el período 2009-2011 estuvo conformado por el secretario de Asuntos Estratégicos, a quien el presidente le asignó la coordinación del gabinete, el ministro de Justicia y Seguridad Pública, el ministro de la Defensa Nacional, el director de la PNC, el jefe del Estado Mayor Conjunto, el director del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) y el director de Centros Penales.

En cuanto a la configuración del gabinete de Seguridad, fue cuestionable la decisión de nombrar al secretario de Asuntos Estratégicos, Hato Hasbún, como coordinador, responsabilidad que debió asumir el Ministro de Justicia y Seguridad Pública. Al respecto, el Reglamento del Órgano Ejecutivo establece que el MJSP es la entidad rectora, coordinadora y ejecutora de las políticas de seguridad, y de ejercer la conducción de las instituciones del sector de seguridad (Art. 35, Numerales 1 y 11).

Si bien el nombramiento de Hasbún en la coordinación del gabinete fue propuesto por el propio ministro Melgar para conseguir mayor respaldo político a las decisiones del ramo, esta decisión generó en la práctica distorsiones, pues se trasladó a una entidad política como la Secretaría de Asuntos Estratégicos, la toma de decisiones técnicas, las cuales fueron acentuadas por el estilo personalista de Hasbún. El secretario se tomó gradualmente atribuciones que correspondían al ministro de Justicia y Seguridad Pública o al propio director de la PNC, como reunirse con jefes policiales para adoptar decisiones de naturaleza operativa, lo que alteraba el esquema de trabajo, las líneas de mando y las decisiones técnicas.

Por ejemplo, el propio Hato tenía reuniones con jefes operativos de la Policía, eso no es lo usual, un ministro no tiene porqué involucrarse en acciones, ni medidas operativas, porque la dirección superior, tanto de una empresa como de una institución, es tomar decisiones estratégicas y hacerlas ejecutar, pero lo que son las conducciones operativas, las acciones operativas, no corresponden a la dirección superior, entonces peor todavía, porque el secretario de Asuntos Estratégicos se involucraba en cosas operativas y no atendía las grandes políticas (...) (Experto en Seguridad 17).

Esta situación cambió luego de la salida del ministro Melgar a finales de 2011. Con el nombramiento del general Munguía Payés como titular de la cartera de seguridad, este asumió la conducción del gabinete de Seguridad y se decidió que el secretario de Asuntos Estratégicos no participaría más en el mismo.

La injerencia militar en el gabinete de seguridad

Además de los cambios respecto a su conformación inicial, el equipo coordinador del tema de seguridad enfrentó, desde el inicio, dificultades para construir una visión compartida, debido a las distintas perspectivas y enfoques que sobre la seguridad y la criminalidad tenían los funcionarios integrados al gabinete, así como a las disputas de protagonismo y a las agendas personales e institucionales que intentaban hacer prevalecer algunos de ellos.

Mientras el grupo de militares integrado en el gabinete insistía en un enfoque de intervención orientado a la defensa nacional, en el que se debía otorgar mayor participación al ejército y proponía medidas como la declaración de estados de excepción en algunos territorios, orientadas principalmente al combate de las pandillas, los funcionarios del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública se inclinaban por estrategias integrales que incluían la prevención social, el despliegue de policía comunitaria y la investigación y persecución de estructuras de delincuencia organizada.

Otra fuente de conflicto entre el sector militar y los otros miembros del gabinete de seguridad fue la propuesta de entrega de las guarniciones militares a la policía, algo que los Acuerdos de Paz establecieron en 1992. Esta tensión es el reflejo de la histórica pugna entre los dos enfoques antagónicos que han propugnado por hacerse prevalecer en la gestión de la seguridad durante las últimas dos décadas: el militar-autoritario y el civilista-democrático.

Funcionarios del ramo de seguridad consultados señalan que desde el inicio fue evidente el conflicto entre estas dos perspectivas. Aseguran que era notoria la excesiva injerencia del sector militar en el tema de la seguridad y su insistencia en que se otorgara a la Fuerza Armada mayores atribuciones en este campo. Aunque en un primer momento muchas de las propuestas del sector militar eran claramente inaceptables para los demás miembros del gabinete, con el paso del tiempo, varias de ellas fueron gradualmente consideradas debido a que el entonces ministro de la Defensa, general Munguía Payés, comenzó a tener cada vez mayor influencia en el presidente Funes. La cúpula militar presentó por su lado varias propuestas al presidente para controlar el alza de homicidios y el auge delincriminal, al margen de lo formulado por el gabinete de seguridad. El presidente, por su parte, comenzó a expresar públicamente que no descartaba considerar algunas de estas propuestas para contener la ola de criminalidad.

Todo esto en un escenario en el que las muertes violentas habían experimentado una abrupta escalada, ante lo cual se había incrementado el descontento ciudadano que demandaba respuestas inmediatas al nuevo Gobierno. Una encuesta cursada por el Iudop a finales de 2009 mostraba que dos de cada tres salvadoreños creían que la delincuencia había aumentado.

En este contexto, el general Munguía Payés comenzó a posicionar en los medios de comunicación el mensaje de que la policía estaba rebasada en su capacidad de respuesta ante la ola delincriminal, frente a lo cual la Fuerza Armada debía asumir una mayor participación en el combate delincriminal. La mayoría de medios de comunicación hicieron eco de este mensaje, legitimando en su cobertura periodística la idea de que los militares estaban mejor preparados que la policía para combatir la delincuencia, por lo que ellos podrían ser capaces de hacer lo que la policía no estaba haciendo. A la vez, las grandes empresas mediáticas descalificaban de forma sistemática la labor del director de la PNC y del ministro Melgar y construían, con su cobertura, el discurso de que la situación de seguridad había desbordado las capacidades institucionales¹.

El gabinete de prevención

Además del gabinete de seguridad, se creó posteriormente el Gabinete Nacional de Prevención de la Violencia (GNPV), con el propósito de asegurar la articulación de la

1 Un análisis más detallado de los discursos que se construyeron en torno al rol de los militares en la seguridad se encontrará en el capítulo especial de este informe.

institucionalidad pública vinculada a la prevención de la violencia. El GNPV estuvo integrado por el MJSP, la Secretaría de Inclusión Social, la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, el CNSP, la Dirección Nacional de Juventud, la PNC y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FisdL).

Aunque este equipo tuvo un perfil menos público que el gabinete de seguridad, logró avanzar en la definición de lineamientos y enfoques conceptuales sobre el tema de prevención y en la formulación de una primera versión de la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV).

La Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia

Al margen de las dificultades de coordinación inicial, y paralelo al intento de establecer un marco de trabajo articulado desde el gabinete, una de las primeras apuestas del Ministerio de Justicia y Seguridad fue la formulación de la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia, que retomó los insumos propuestos en el Programa de Gobierno del FMLN. La política aprobada quedó estructurada en cinco grandes ejes, los cuales se subdividen en 23 estrategias las que, a su vez, se concretizarían en 113 líneas de acción (MJSP, 2012).

El primer eje corresponde al *Control y Represión del delito*, que contiene cinco estrategias centradas en impulsar un nuevo modelo policial, más moderno, democrático e incluyente, orientado a brindar seguridad a la población, que eleve la capacidad de respuesta ante la violencia mediante el fortalecimiento de las capacidades para la investigación científica y la inteligencia policial, a la vez de potenciar la coordinación interinstitucional.

El segundo eje, *Prevención social de la violencia y del delito*, incluyó seis estrategias encaminadas a prevenir y reducir los factores de riesgo y las causas desencadenantes de la violencia y la delincuencia, a través de la dinamización de los recursos y potencialidades de la comunidad, con vistas a generar una convivencia social más armónica, mayor participación ciudadana y mecanismos pacíficos de resolución de conflictos.

El tercer eje, *Ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social*, reúne siete estrategias que buscan aplicar un nuevo modelo de ejecución de penas y medidas que garanticen el orden y la seguridad, el control de los centros penitenciarios, intermedios y de menores, bajo un enfoque de derechos humanos y de respeto a la ley. Todo ello con el fin de favorecer los procesos de rehabilitación y reinserción social de la población interna.

El cuarto eje es la *Atención a víctimas* que, con dos estrategias, busca potenciar procesos de reparación social e involucrar la participación de diversas instituciones en la atención a víctimas de delitos en las esferas administrativas y judiciales.

Y finalmente, el quinto eje es el de *Reforma institucional y legal*, que a través de tres estrategias pretendió redefinir el estilo de la gestión y la conducción política de la seguridad en el país,

basándose en los principios de una dirección estratégica. Con ello se preveía fijar prioridades, analizar tendencias para la toma de decisiones, y diseñar estrategias de seguridad. Este eje contemplaba además la evaluación del impacto de las políticas y la rendición de cuentas al público de la gestión de seguridad (ver anexo 3).

Aunque la prevención quedó planteada en segundo término en el documento de la política, lo cual difirió de la propuesta programática del FMLN, que la enlistaba como su primer eje, su enfoque de integralidad e interinstitucionalidad constituyó un importante logro, en relación a los enfoques unidimensionales que habían prevalecido en el pasado. A su vez, la formulación de la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia es una hoja de ruta para la acción concertada en materia de seguridad, que ofrece lineamientos para la articulación de esfuerzos interagenciales encaminados a atender los factores de riesgo asociados a la generación de la violencia y la potenciación de los factores de protección del entorno a nivel local y nacional (GOES, 2013).

Asimismo, el documento de la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia integró en sus acciones de corto, mediano y largo plazo muchas de las recomendaciones realizadas tiempo atrás por la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social en 2007, centros de investigación y algunos organismos internacionales. Para su validación y discusión, se organizaron reuniones con diversos sectores que fueron convocadas por el propio presidente de la República. Sin embargo, durante tales reuniones no se precisó el plan para su implementación ni la participación específica de los diferentes sectores sociales.

Un importante vacío de la política fue la ausencia de un componente de prevención de potenciales amenazas y riesgos a la seguridad, que incorporara mecanismos para fortalecer la capacidad de respuesta estatal ante la presencia de factores desestabilizadores. Esto era especialmente pertinente, en virtud de las amenazas emergentes y los reacomodos que grupos delincuenciales experimentan en todo proceso de transición política.

Sin lugar a dudas, la formulación de la política nacional fue un importante avance en términos de planificación y visión estratégica del Estado en materia de seguridad que no tiene precedente en la historia reciente del país. Su formulación generó expectativas y entusiasmo entre diferentes sectores, dado que en sus lineamientos y acciones se atendían integralmente algunos de los principales desafíos del sector de seguridad, desde una visión de Estado, lo que contrastaba con el inmediatismo y el cortoplacismo que había prevalecido durante los Gobiernos de Arena.

[...] se recogieron esas 86 [recomendaciones] y se trató de operativizarlas en una planificación estratégica, [...] La punta de lanza de toda la política y para darle vida al cambio el énfasis debía ser más en prevención, pero una prevención que entendiera diferentes responsabilidades institucionales. Porque prevenir no era solo la presencia policial, tenía que ver con inversión en la parte social y no era solo de enfoques asistencialistas, sino desde la perspectiva del desarrollo humano [...] y

eso es importante que se reivindique así, porque la prevención era el eje número uno y no el dos (Experto en Seguridad 15).

Sin embargo, luego de las rondas de consulta convocadas por el presidente Funes al inicio de su gestión, la política fue progresivamente dejada de lado, tanto en el discurso como en las acciones adoptadas por el ramo de seguridad. No hubo reuniones posteriores para informar los avances de la política ni rendir cuentas de su implementación.

A finales de 2009, período en el cual se exacerbaron las presiones de la opinión pública y de diferentes sectores sobre el Gobierno, ante el inusitado crecimiento del auge delincencial, fue evidente el giro adoptado tanto en el discurso como en la estrategia de seguridad. El presidente, junto a las autoridades del ramo, optaron por recurrir a medidas de fuerza como ampliar la participación del ejército en las tareas de seguridad y los operativos policiales de capturas masivas.

Se procedió en la práctica a impulsar medidas reactivas y mediáticas, en contradicción de lo plasmado en la política, al tiempo que la alusión al crimen organizado como la principal amenaza a la seguridad del país fue gradualmente desapareciendo de la retórica de los funcionarios. En noviembre de 2009 Funes anunció el incremento de 4,740 efectivos militares a las actividades de apoyo a la seguridad pública, con lo que el número de soldados en este ámbito había alcanzado los 6,500 elementos.

[...] realmente esta política se quedó en el primer eje, en la represión y se quedó haciendo, prácticamente lo que venía haciendo los Gobiernos anteriores, de hecho fue a partir de este Gobierno que en el mismo 2009 se incorporó a la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública. Pero la represión fue casi lo único que se hizo (Experto de Prevención 5).

A excepción de algunas líneas de acción y estrategias planteadas en el eje de ejecución de medidas y penas, rehabilitación y reinserción y en el eje de control y represión del delito, el resto de componentes no fueron implementados. Aunque la política fue suscrita y aprobada formalmente hasta el año 2012, durante la gestión del general Munguía Payes en el MJSP, no fue llevada a la práctica por el nuevo Gobierno.

[...] lo que pasa es que ustedes saben que en las políticas unas cosas son los enunciados, el documento de la política, pero una política si no tiene planes de acción, es decir, la operativización de la política, entonces, queda a la discrecionalidad de las instituciones en el Estado. Entonces, que creo que es lo que ha pasado. Se logró construir un documento digamos teórico, una visión estratégica de cómo se tenía que enfocar el tema de la seguridad pública en el país, pero no se operativizó. Entonces, se cayó en las respuestas mediáticas [...] (Experto de Seguridad 12).

En opinión de algunos ex miembros del gabinete, las principales razones que obstaculizaron la implementación de la política fueron la falta de presupuesto para financiar su ejecución y la decisión política del presidente Funes y otros miembros del gabinete, de recurrir a acciones represivas que buscaban resultados inmediatos, en vez de avanzar en la

construcción de un esfuerzo estratégico. Funcionarios entrevistados coinciden en señalar la importante influencia que el general Munguía Payés y la élite militar tuvieron en el giro que experimentó la política de seguridad del nuevo Gobierno.

Había una parte de esa política que podía ser ejecutada sin necesidad de más presupuesto, otras necesitaban mayor apoyo financiero, pero había una parte que se podía ejecutar; pero se decidió optar por medidas que en el gabinete iban surgiendo, entonces era ya una decisión de la dirección superior, que le apostaban a algo en lo que creían y no probablemente, en lo que estaba realizado, por la vía del plan de justicia y seguridad (Experto de Seguridad 1).

Ciertamente, el tema presupuestario fue un obstáculo para la puesta en marcha de la política, pero según varios expertos, hubo líneas y acciones estratégicas que pudieron haberse implementado con recursos del presupuesto general. Los fondos requeridos para el plan inicial (Plan Anti Crisis) rondaban los \$668 millones, de los cuales solamente se contaba con \$250 millones. El gabinete tenía previsto cubrir el déficit presupuestario con recursos provenientes de la reforma fiscal, de un impuesto especial, y préstamos y donaciones de la cooperación internacional. Sin embargo, la reforma fiscal y la propuesta de un impuesto a la seguridad no lograron avanzar debido a la oposición y falta de acuerdos con la gran empresa privada; algunos préstamos internacionales solo fueron aprobados hasta el final de la gestión.

Para algunos de los expertos consultados, con la decisión de no ejecutar la política de seguridad formulada, el Gobierno de Funes echó a perder una de las mayores oportunidades que el país tuvo de responder integralmente y estratégicamente al flagelo de la violencia y criminalidad. Esto supuso en la práctica optar por el continuismo de los enfoques populistas-punitivos utilizados por los Gobiernos que le precedieron.

La desaparición del CNSP y la reforma institucional en materia de juventud

A la vez, a mediados de 2011, el Gobierno de Funes disolvió el CNSP, entidad creada en 1996 como ente asesor del presidente en materia de seguridad pública. Su presidenta, Aída Santos de Escobar, fue enviada como embajadora de El Salvador a Italia. En su sustitución fue creado el Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve), con el mandato de ejercer la rectoría en materia de la política de juventud.

Si bien el CNSP no ejercía desde hacía mucho tiempo su mandato de ente asesor del Ejecutivo, y se había dedicado a la ejecución de programas de prevención social de la violencia a nivel local, en opinión de algunos consultados, el Gobierno pudo haberlo revitalizado para que retomara su rol de Consejo Asesor de Seguridad, a fin de que orientara estratégicamente al Ejecutivo en este ámbito, en vez de crear nuevas entidades como el gabinete de seguridad.

[...] una cosa que sí ha sido preocupante fue el dismantelamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública, con todo, este consejo tenía grandes debilidades y había perdido su concepción original para lo que fue creado, pero en realidad no se concibe en un estado democrático la ausencia de un Consejo

Nacional de Seguridad Pública, o sea un ente colegiado que apoye al presidente o a los ministros encargados a tomar decisiones estratégicas (Experto en Seguridad 3).

Posteriormente, el Conjuve fue sustituido por el Instituto Nacional de la Juventud (Injuve), el cual fue creado con la aprobación de la Ley General de Juventud. El Injuve quedó supeditado funcionalmente a la Secretaría de Inclusión Social y se le asignó entre sus funciones, la ejecución del proyecto de prevención social de la violencia que asumía el extinto CNSP.

En la práctica, esta reforma no se tradujo en el fortalecimiento de la institucionalidad pública vinculada al tema. No hubo inserción de la prevención de la violencia ni de la política de juventud, en las políticas sectoriales. La ausencia de una entidad que asumiera con suficiente peso político la rectoría en esta materia, que ordenara y articulara a la institucionalidad estatal implicada afectó, además, las posibilidades de operativización efectiva de la ENPV. Fue complicado incluso la coordinación entre las diferentes agencias del Ejecutivo que estaban vinculadas a temas de prevención (Prepaz, Injuve y Subsecretaría de Desarrollo Territorial).

La Ley de Proscripción de Maras

En términos de iniciativas de ley impulsadas por el Ejecutivo en el pasado quinquenio, una de las leyes más controversiales aprobadas fue la de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal. Esta ley cuya formulación inicial estuvo a cargo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública surgió en respuesta a un atentado perpetrado por pandilleros en una unidad de transporte en el que fallecieron 17 personas, luego de que estos la incendiaran con los pasajeros dentro.

La mencionada ley proscribía la existencia de pandillas y maras, como la Mara Salvatrucha, MS-trece, Pandilla Dieciocho, Mara Máquina, Mara Mao Mao y otras agrupaciones, asociaciones u organizaciones criminales, como la Sombra Negra. Además de la proscripción de estos grupos, prohíbe su legalización y sanciona el financiamiento y los apoyos de terceros. En opinión de algunos entrevistados, desde el punto de vista jurídico, el mayor aporte de la ley fue establecer medidas de extinción de la titularidad o el dominio, posesión o tenencia de bienes, es decir, enfocarse en el desmantelamiento patrimonial de las pandillas y otros grupos delincuenciales y sus posibles financistas. A su vez, la ley estableció mecanismos de rehabilitación y reinserción, que debían ser desarrollados en otra normativa dedicada a este ámbito.

Esta propuesta debió enfrentar el rechazo de organizaciones de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, por considerarla estigmatizadora, así como el de la FGR y de partidos como GANA y PCN que se oponían a perseguir a los financistas y a los grupos de exterminio (Magaña, 2010; Castellón, 2010).

[...] segundo, con una Fiscalía a la que se le presentaban casos y se negaba a aplicarlo... incluso se negó a aplicar la Ley de Proscripción abiertamente, dijeron que no la iban a aplicar, sobre todo ellos querían que se sacara la figura del financista y los grupos de exterminio, los grupos de exterminio los sacaron, a los financistas los sacaron al principio pero luego, cuando el presidente les observó la ley y la devolvió a la Asamblea y les dijo “miren, no han incluido a los financistas”, los devolvieron. Pero entonces la impresión que me daba a mí, es que la preocupación más grande de la Fiscalía con la Ley de Proscripción era la dedicatoria a los grupos de exterminio y a los financistas (Experto en Seguridad 22).

Pese al debate y a las expectativas que el Gobierno generó inicialmente con la aprobación de esta ley, en la práctica solo fue aplicada durante algún tiempo por los operadores, aduciendo que se trataba de una ley administrativa que no tenía aplicabilidad en lo penal. Según un juzgador entrevistado, pese a que esta ley pudo haber sido un valioso instrumento porque incluye mecanismos para neutralizar patrimonialmente a estas agrupaciones, no ha tenido ninguna operatividad ya que la FGR, la PNC y los Tribunales no la han aplicado adecuadamente. Parte de las dificultades para su aplicación es atribuida a la falta de entendimiento por parte de los operadores de implementarla con base a la figura de asociaciones ilícitas, que ya está regulada en el Código Penal.

El problema es que no se comprendió cuál es el sentido de esta ley. Esta ley tiene componente punitivo que establece la reforma del artículo 345 del Código Penal referente a las agrupaciones ilícitas y este remite a la ley especial para determinar la ilicitud de las maras (Experto en Seguridad 8).

En esta misma línea, una fuente policial consultada afirma que la PNC puede perseguir a estos grupos independientemente de esta ley, pues basta con aplicar el delito de asociaciones ilícitas. Señalan que inicialmente la policía hizo un esfuerzo por incorporar en su trabajo de investigación, las diligencias requeridas por la Ley de Proscripción, el cual se vio interrumpido con el surgimiento de la llamada “tregua”.

[...] entonces hasta antes de la tregua, se operativizó la Ley de Proscripción de Pandillas y se activa el combate a ese fenómeno, sí se realizaba con mayor rigurosidad. Cambia... bueno [...] en el 2012 comienza la tregua, a marzo del 2013 ya un año, en un momento ha habido hasta una orden que no se siguiera con los operativos de detención de pandillas, porque estaba la tregua, se estaba negociando que no iban a matar a personas, iban a haber menos homicidios (Experto en Seguridad 5).

De hecho, la derogación de la Ley de Proscripción fue solicitada públicamente por las pandillas en el marco del paro al transporte organizado por estos grupos, en septiembre de 2012², y posteriormente incluida como parte del pliego de demandas solicitadas al Ejecutivo en el marco de la negociación iniciada en 2012 (Sáenz y Martínez, 2013). En este contexto, fuentes consultadas señalan que otros problemas de aplicación de la ley obedecen a que fue vista como un estorbo para la negociación que se gestó con las pandillas, no solo porque es una herramienta que neutraliza a estos grupos, sino porque al aplicarla, afectarían directamente a los funcionarios y a otras personas involucradas en la negociación.

2 Ver Comunicado de la Mara MS y Pandilla del Barrio 18, dado a conocer el 8 de septiembre de 2010.

En primer lugar, las personas directamente involucradas tendrían responsabilidad en los delitos de agrupaciones ilícitas en relación con esta Ley de Proscripción de maras o pandillas; segundo aspecto es que esto haría responsable al Estado y a los funcionarios, también por daños de carácter patrimonial a las víctimas (Experto en Seguridad 8).

Los fallidos intentos de integrar las inteligencias del Estado

Otro de los temas que las nuevas autoridades de seguridad plantearon inicialmente para mejorar la seguridad del país fue la necesidad de articular los subsistemas de inteligencia existentes en el Estado, que hasta ese momento habían funcionado de forma dispersa, en lo que se denominó “La comunidad de inteligencia”. El propósito de esta instancia fue integrar el trabajo del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), que depende directamente del presidente de la República, el Centro de Inteligencia Policial (CIP), unidad dependiente de la Dirección General de la PNC, la Inteligencia Penitenciaria, de la DGCP y, la inteligencia militar, que funciona en el Ministerio de la Defensa Nacional, a fin de producir información integrada y oportuna para prevenir amenazas a la seguridad.

Este mecanismo no funcionó de forma eficaz, debido al celo de las diferentes instituciones para compartir la información y a los intereses contrapuestos a los que parecieron responder algunos de sus titulares. Contrario a lo planteado, en opinión de funcionarios entrevistados, las entidades que formalmente participaban en esta comunidad de inteligencia no solo tuvieron dificultades de coordinación, sino que entraron a competir entre sí e incluso a boicotear el trabajo de las otras, como sucedió con la Fuerza Armada, que en varias oportunidades irrumpió en el OIE para interferir y alterar el trabajo de inteligencia que realizaba este organismo.

También hubo casos como los que se comentaban con la OIE, en la que el ejército se llegaba a meter a las oficinas de la OIE, las desmantelaba, sacaba a la gente, sometía a interrogatorios, decomisaba papeles y cosas de la OIE. O sea que el ejército incluso llegó a alterar el funcionamiento normal del Organismo de Inteligencia del Estado (Experto en Seguridad 17).

Al respecto, en el análisis de situación de la seguridad del pasado quinquenio, es importante mencionar el rol que los sistemas de inteligencia bajo diversos grupos de poder jugaron en la transición de Gobierno para controlar a los adversarios políticos y crear sospechas e intrigas al interior del mismo Gobierno y del aparato de seguridad. A la vez, fuentes consultadas señalan la proliferación de aparatos de inteligencia paralelos a la institucionalidad, que fueron utilizados por diferentes grupos para diversos objetivos políticos, entre ellos, el de controlar y manipular al propio presidente de la República.

La propuesta de crear una comisión contra la impunidad

Por otro lado, a inicios de la transición política y dada la inacción de la FGR en la persecución de los delitos de cuello blanco y criminalidad organizada, el Gobierno de El Salvador solicitó al Gobierno de Estados Unidos y a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) apoyo en

la creación de una comisión de combate a la criminalidad organizada, similar a la Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala (Cicig). El Ministerio de Relaciones Exteriores junto al Ministerio de Justicia y Seguridad, en coordinación con personeros de Naciones Unidas, formularon el proyecto e hicieron las gestiones para su instalación en el país. Sin embargo, cuando el proyecto estaba listo para ser iniciado, el presidente Funes tomó la decisión de no impulsarlo.

[...] en determinado momento, el presidente dio la orden de que ya no se hicieran manifestaciones públicas sobre eso y ya no hubo decisión al respecto; no se constituyó, a pesar de que ya habían avances, ya estaba establecido un proyecto y un modelo para crear una especie de Cicig en El Salvador, que el nombre podría ser Cicosal o cualquier otro, la idea era tener un grupo tanto de fiscales como de investigadores dedicados a delitos de alto impacto o de crimen organizado, pero no se concretó tampoco, es decir, empezaron a haber presiones y manifestaciones en contra, manifestaciones políticas al presidente en contra de ese proyecto y no se decidió culminarlo, se comenzó, se dejó preparado, pero no se tomó la decisión política de echarlo a andar, cuando ya estaba todo listo (Experto en Seguridad 1).

Esta decisión no dejó de sorprender, incluso a las mismas autoridades del Gobierno de Estados Unidos que habían comprometido su apoyo técnico y financiero en la creación de esta comisión. Funcionarios involucrados en el impulso del proyecto señalan que el cambio de decisión obedeció a las presiones públicas y privadas que ejercieron partidos como Arena y GANA, militares y otros grupos de poder conservadores. Estos grupos se opusieron a la creación de esta comisión utilizando los viejos argumentos de las consecuencias de “abrir las heridas del pasado”, aun cuando no se había definido si se incluirían casos del período del conflicto armado (EDH, 2011; EF, 2010).

Los esfuerzos por recuperar y profesionalizar la PNC 2009-2011

Una de las instituciones en las que cifraron las mayores expectativas de cambio, dada su importancia estratégica en el ramo de la seguridad y el deterioro doctrinario e institucional que había experimentado desde su creación, fue la PNC. A su llegada, las nuevas autoridades de seguridad encontraron una corporación policial descapitalizada en términos de equipamiento y recursos, funcionamiento interno y capacidades técnicas y operativas, a la vez de confirmar que la corrupción había permeado a diversos miembros de la corporación, sin distinción de su nivel jerárquico y procedencia ideológica.

Las nuevas autoridades de la policía tenían la convicción de que la profesionalización sería inviable, si no iba precedida tanto de un proceso de reingeniería que recuperara la doctrina policial que le dio origen, como de la desarticulación de las estructuras delincuenciales y la depuración de los malos elementos que han operado al interior de la policía.

Esto llevó a las autoridades policiales a avanzar en la formulación y adopción de diferentes políticas y estrategias de fortalecimiento institucional. En este contexto, una de las primeras acciones desarrolladas fue un proceso de planificación estratégica institucional

que “definiría las acciones estratégicas sobre las cuales la PNC enfocaría sus esfuerzos durante el quinquenio”. Se partió de un diagnóstico en el que se analizaron los factores internos y externos que incidían en el quehacer policial y se consideraron estudios existentes sobre la PNC e informes de encuestas de opinión sobre la imagen y confianza pública hacia la policía.

Algunos de los principales problemas señalados en este diagnóstico fueron el crecimiento desordenado de la organización, la politización de la institución, el debilitamiento de los mecanismos de control interno, el incumplimiento y distorsión de la carrera policial, el debilitamiento de la delegación como unidad territorial del trabajo policial, la falta de actualización del personal policial, la baja moral policial y el distanciamiento de la comunidad, entre otros. En cuanto al recurso humano, uno de los aspectos más preocupantes advertidos por la nueva dirección de la PNC, fue la falta de actualización del personal en áreas básicas del quehacer policial, lo que obedecía a la ausencia de un plan de formación continua. Asimismo, la PNC experimentó desde hace algún tiempo una erosión importante de su confianza y credibilidad pública, lo que había obstaculizado el trabajo con la comunidad.

El diagnóstico de la situación policial señalaba además el debilitamiento institucional que había experimentado la Inspectoría General de la PNC (IGPNC) y los mecanismos de control y supervisión de la labor policial, lo cual había favorecido la corrupción, los abusos policiales y el crecimiento de relaciones entre personal policial con redes de criminalidad organizada y otras expresiones delincuenciales. En función de ello y del reconocimiento de la amenaza que representaba la infiltración de grupos de crimen organizado en la policía, las nuevas autoridades de seguridad plantearon la urgente necesidad de fortalecer la IGPNC.

A partir de la identificación de los problemas y de las amenazas internas y externas que afectaban la función policial, se desarrolló un amplio y participativo proceso de consulta con diferentes niveles dentro de la corporación, del cual surgió el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2009-2014 “Seguridad y tranquilidad, con participación social” (PNC, 2010a).

La formulación de este plan constituyó un hecho sin precedente que conjugó lineamientos estratégicos de carácter técnico y operativo, con el objetivo de reorientar el marco de actuación policial hacia los principios democráticos y la doctrina policial establecidos constitucionalmente desde la fundación de la PNC. Su enfoque era predominantemente preventivo, en el que se conjugaban las diferentes responsabilidades institucionales de las entidades que tienen presencia en los territorios. El enfoque de prevención propuesto por la policía iba más allá de la presencia policial; suponía integrar la labor policial a un trabajo de coordinación interinstitucional a nivel local, en el que los gobiernos locales tenían una labor preponderante.

Es preciso señalar que el Plan Estratégico de la policía fue elaborado antes que la Política Nacional de Seguridad, lo que obedecía a la mayor claridad de las autoridades policiales respecto a las acciones que se debían tomar para fortalecer el trabajo policial. Para viabilizar

la implementación del PEI, la PNC formuló el Plan Operativo Batalla por la Paz, mediante el cual se operativizaron los lineamientos y las acciones plasmadas a nivel estratégico, así como una serie de planes, políticas y documentos de trabajo que recuperaban conceptualmente los principios doctrinarios con los que surgió la PNC.

El Plan Batalla por la Paz

Batalla por la Paz es el plan operativo de la PNC, que derivó del Plan Estratégico Institucional 2009-2014, el cual tuvo como objetivo general establecer una política coordinada de trabajo a nivel local, a fin de reducir la violencia y la incidencia delincriminal, con la participación de las instituciones públicas y privadas, y de la ciudadanía. En términos sustantivos, este plan propuso la sustitución del modelo policial tradicional, basado en el uso reactivo de la fuerza, cuya operatividad ha estado históricamente centralizada en la sede policial, y por tanto alejada de las demandas ciudadanas de seguridad, por un modelo de trabajo comunitario (PNC, 2009).

Su implementación efectiva requería el establecimiento de relaciones permanentes con la comunidad y las instituciones locales, bajo un enfoque de corresponsabilidad, reorientación de la prestación del servicio policial (análisis de la información, planificación y priorización de los servicios de patrullaje, e implementación de los programas de prevención de violencia social y delincriminal); y la adopción de un nuevo modelo de gestión y administración de los recursos policiales, que respondiera a la demanda ciudadana.

En la práctica, el plan formulaba un esquema de operatividad dirigido a recuperar el territorio, en el que el policía debía permanecer en un sector territorial, atendiendo las demandas, necesidades y problemas de la comunidad. Esto suponía que el personal policial en conjunto con la comunidad debía diagnosticar los problemas de seguridad a nivel local, en función de los cuales deberían planificar y reorientar el servicio policial.

Cuadro 3.1.
Objetivos del Plan Batalla por la Paz

- Orientar la actividad policial hacia las comunidades con incidencia delincencial.
- Promover la participación ciudadana a través de actividades interinstitucionales para prevenir la delincuencia tomando como base el trabajo dirigido a la niñez y juventud.
- Realizar acciones encaminadas a la promoción de una doctrina institucional que adecúe la organización y funcionamiento de la PNC.
- Establecer mecanismos de asociación y cooperación con gobiernos locales, instituciones públicas y privadas, medios de comunicación y con las comunidades.
- Descentralizar y delegar responsabilidades en el personal que integra las patrullas desplegadas en los sectores, respondiendo a las demandas surgidas de los consejos municipales de prevención de la violencia, de las comunidades y de los sectores empresariales (grandes, medianos y pequeños) y el comercio informal.
- Promover un cambio de actitud y comportamiento en todos los niveles de la fuerza policial, siendo más proactivos que reactivos.
- Establecer un compromiso en la defensa y en la protección de los grupos vulnerables de las comunidades; tales como niñez, adultos mayores, personas con capacidades especiales, migrantes y otros.

Fuente: PNC (2009)

Los esfuerzos por impulsar la filosofía de policía comunitaria

El enfoque de trabajo comunitario y de servicio a la comunidad es uno de los pilares fundamentales de la reforma policial emanada de los Acuerdos de Paz. Con el paso del tiempo la desnaturalización, respecto a su concepción original, que experimentó la PNC al convertirse en un cuerpo policial cada vez más autoritario, afectó su carácter de servicio a la ciudadanía y erosionó progresivamente el respaldo ciudadano.

Si bien durante dos décadas de existencia de la PNC se desarrollaron diversas iniciativas para impulsar el enfoque de policía comunitaria, fue durante la administración del comisionado Carlos Ascencio que se ejecutaron los mayores esfuerzos institucionales para impulsarlo.

Para viabilizar la institucionalización de la filosofía de trabajo comunitaria al interior de la corporación, la PNC desarrolló el documento de “Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria”. Este recoge el marco doctrinario institucional planteado en los Acuerdos de Paz y en el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, de Naciones Unidas; los valores institucionales que deben regir el marco de actuación policial, y el trabajo con la comunidad, en los que se enfatiza que la labor policial debe estar apegada a la legalidad y al respeto de los derechos humanos. El documento incluyó lineamientos para su monitoreo, seguimiento y evaluación constante.

La Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria constituyó un marco de referencia común en materia de formación, planificación y organización de los servicios operativos de la institución policial, que se aplicaría a todas las dependencias policiales a nivel nacional, indistintamente de su especialidad (PNC, 2010b).

Esta política se ejecutaría mediante el establecimiento de relaciones con la comunidad, a través de los Gobiernos municipales, las autoridades departamentales, los grupos vulnerables y diferentes instancias comunitarias. Además de este documento, se elaboró el Plan de Implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria 2010-2014. En este se detallan las diferentes fases de su ejecución desde la capacitación del personal, la etapa de los diagnósticos locales y planificación, la ejecución de planes operativos, la supervisión y la evaluación interna y externa de su ejecución. El plan contempló el desarrollo progresivo de la política de policía comunitaria en 22 delegaciones policiales, 26 subdelegaciones a nivel nacional y en las seis subdirecciones de la policía (PNC, 2010c).

El Consejo Técnico de la PNC, que se constituyó como una instancia asesora del director, formuló además diversos instrumentos técnicos para facilitar la implementación operativa de la política de trabajo comunitario, entre ellos manuales de formación en policía comunitaria, guías metodológicas para la elaboración de diagnósticos locales, así como diversas fichas y formatos de informes de patrullajes y cartillas de contactos ciudadanos y recolección de información de las patrullas.

A la vez, se desarrollaron diversos esfuerzos de formación del personal policial en coordinación con la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), dirigidos a dotar de conocimientos teóricos y herramientas metodológicas al personal policial. Para ello, se aprobó un curso de 80 horas que se impartiría desde la formación inicial y se capacitó a 300 instructores policiales, quienes replicarían el curso progresivamente con jefaturas y el resto del personal policial a escala nacional. A finales de 2013, la ANSP había capacitado alrededor de 16,000 elementos policiales en el enfoque de policía comunitaria, es decir el 73% de la plantilla policial.

El modelo de operatividad propuesto en el plan estratégico y en los planes de implementación de la policía comunitaria demandaba el apoyo y la participación directa de los mandos policiales y del personal de las delegaciones, divisiones y otras dependencias policiales, tanto en la apropiación de la doctrina de policía comunitaria, como en la reorientación de la gestión y administración de las unidades. Si bien existió apoyo de parte de la estructura de dirección de la PNC y de varias jefaturas policiales, su ejecución y apropiación efectiva encontró obstáculos relacionados con las resistencias al cambio de cultura organizacional por parte de muchos elementos policiales forjados bajo el modelo policial autoritario.

El énfasis en la especialización que la PNC ha dado en su desarrollo institucional, y la compartimentación del trabajo policial que esto ha provocado, han impedido que el enfoque comunitario impregne todos los ámbitos del quehacer institucional. Por ejemplo,

los miembros de las áreas especializadas suelen resistirse a asumir esta filosofía de trabajo, porque consideran que el trabajo comunitario es competencia de las áreas de seguridad pública de la PNC.

Aunado a ello, un elemento externo que dificultó el avance del enfoque comunitario fue la falta de consolidación de los Consejos Municipales de Prevención que estarían integrados por las fuerzas sociales e institucionales del municipio. Al inicio de la gestión Funes, se conformaron más de 200 comités locales con la participación de las comunidades y los Gobiernos locales, pero muchos de ellos no continuaron funcionando debido a que no hubo seguimiento sistemático de parte del Ejecutivo para garantizar la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención, ni la asignación de los recursos necesarios para poner en marcha los planes formulados. A la vez, hubo dificultades para integrar y armonizar el trabajo entre el nivel municipal, departamental y nacional. Un ejemplo de ello fueron los casos de Gabinetes de Gestión Departamental que entorpecían o entraban en competencia con el trabajo de los Comités Municipales.

El plan de implementación de la doctrina de policía comunitaria iniciada durante la administración de Carlos Ascencio continuó ejecutándose aún después de la llegada de los generales. Aunque se reconoce que Munguía Payés y Salinas apoyaron su continuidad, es claro que no se avanzó hacia el desarrollo concreto del modelo policial comunitario que permeara todos los ámbitos del quehacer y la práctica policial.

[...] Se está quedando únicamente en hacer un discurso, en hacer un objetivo contemplado en el PEI; [...] una cosa es que yo forme a alguien y que lleve a un curso alguien sobre el modelo de policía comunitaria. Pero eso es teoría, si eso no lo convertimos en un modelo práctico, en donde pueda expresarse el trabajo de la policía, de coordinación con las instituciones, a través de un esfuerzo interinstitucional [...] (Experto en Seguridad 11).

A la vez, los principios que subyacen al enfoque de policía comunitaria son antagónicos a los promovidos por los modelos militarizados, por lo que en opinión de algunos expertos entrevistados, el desarrollo del proyecto de policía comunitaria bajo la administración del general Salinas fue más bien teórico y nominal, para mostrar que estaban dando continuidad a los planes institucionales. Aseguran que su ejecución ha sido cosmética, sin avanzar en la transformación a fondo del modelo policial predominante, ni en la cultura institucional autoritaria. Su implementación práctica y efectiva requiere además que el trabajo policial se inserte en la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia, mediante la cual se articulen los esfuerzos del Gobierno nacional y sus agencias de desarrollo social, con el trabajo de los Gobiernos locales, donde la policía es un actor más.

Para otros, el respaldo que le otorgaron los generales Munguía y Salinas al enfoque de policía comunitaria respondió al interés de agradar al Gobierno de Estados Unidos, que ha

definido entre las metas del Plan de Acción Conjunto El Salvador-Estados Unidos, Asocio para el Crecimiento, el desarrollo de un enfoque de policía comunitaria³.

¿Por qué hoy todo el mundo, hasta los generales, están hablando de cumplir? Porque hoy sí hay un beneficio de que se cumpla; a pesar de que hay argumentos para decir que están mintiendo y lo que se está diciendo son cosas para quedar bien [...] para agradar. Y no saben ni siquiera cómo dirigirlo. Para comenzar, que no lo entienden. Pero es lo de moda y es lo que podría asegurarles estar visibles, dispuestos y estar serviles al Asocio para el Crecimiento de los Estados Unidos, no de [toda] la cooperación internacional, sino la Cooperación de los Estados Unidos (Experto en Seguridad 18).

Los intentos por avanzar en la depuración policial

Otras de las apuestas iniciales de las nuevas autoridades policiales orientadas al fortalecimiento institucional fueron el combate a la corrupción policial y la depuración de los malos elementos dentro de la corporación. Los antecedentes de la existencia de grupos o elementos vinculados con estructuras del crimen organizado y el creciente aumento de abusos policiales han deteriorado fuertemente la imagen pública de la PNC. La premisa de la que se partió fue que para mejorar la efectividad policial en el combate de la criminalidad, debía contarse con una institución policial fortalecida en su capacidad de control y depuración interna.

Para ello, se planteó la urgente necesidad de fortalecer el papel de la Inspectoría General de la PNC como órgano de fiscalización interno de la actuación policial⁴. En 2009, como inspectora de la PNC fue nombrada la abogada Zaira Navas, quien a su llegada inició un proceso de fortalecimiento de las unidades disciplinarias y de asuntos internos, que en el pasado habían sido debilitadas.

Durante la gestión de la inspectora Navas, la IGPNC ganó presencia y respeto al interior de la corporación, al activar los mecanismos de supervisión de la labor policial e iniciar investigaciones disciplinarias contra diversos miembros de la corporación, entre los que se encontraban oficiales del nivel superior. Esto elevó el perfil público de la Inspectoría y aumentó la confianza interna hacia esta entidad, lo que derivó en un incremento de denuncias ciudadanas y de personal policial contra otros miembros de la PNC. Durante este período, personal policial del nivel básico acudió a denunciar diversos abusos y arbitrariedades cometidas especialmente por los oficiales de la corporación, algo que generalmente no había ocurrido por temor a las represalias (WOLA, 2010).

3 La Meta 9 de Asocio para el Crecimiento está dirigida a “apoyar a la PNC para fortalecer su orientación al servicio como una forma de prevención de la violencia y control efectivo del crimen, con un enfoque en construir las capacidades de liderazgo dentro de la fuerza policial y un enfoque en mejorar las relaciones entre la policía y las comunidades”.

4 La misión principal de la IGPNC es la de “controlar y supervisar los servicios operativos y de gestión de la Policía Nacional Civil en el marco constitucional y en consideración a las demandas sociales, con irrestricto respeto a los Derechos Humanos para contribuir a una actuación policial eficaz y a la conducta ética de los (las) policías (IGPNC, s/f).

A finales de 2009, la Inspectoría General había iniciado investigaciones disciplinarias contra 1,456 miembros de la policía, entre los que figuraban 216 oficiales señalados por su posible participación en hechos delictivos. Entre este grupo, se encontraban 14 altos mandos policiales (Valencia y Araúz, 2009), algo que marcó un precedente, dado que en el pasado habían sido escasas las investigaciones contra altos mandos policiales, aun cuando se conocían diversos casos de jefaturas e incluso de ex directores o subdirectores presuntamente vinculados a grupos delictivos y actos de corrupción.

Estos 216 casos fueron remitidos a la FGR para su judicialización, al tiempo que la IGPNC recomendó la inhabilitación de estos oficiales. Sin embargo, hasta hoy se desconoce el curso que siguieron tales investigaciones en sede fiscal. Dado que estas investigaciones involucraron jefaturas de alto nivel, como el ex director policial Ricardo Meneses y los comisionados Pedro González, Godofredo Miranda y Douglas Omar García, entre otros, estos procesos cobraron connotación pública. A estos oficiales se les señalaba de haber colaborado y favorecido a un grupo de narcotraficantes que ha operado en la zona oriental del país, conocidos como los Perrones (Valencia y Arauz, 2009), algo que había sido señalado desde 2008 en una publicación de La Prensa Gráfica.

Esto trajo como consecuencia demandas en contra de la inspectora Navas, a quien los oficiales investigados acusaban de perseguirles políticamente por proceder de las filas del ejército, pese a que varios de estos expedientes habían sido iniciados antes de la llegada de la inspectora Navas. De hecho, la investigación de los oficiales vinculados a la banda de los Perrones había sido abierta por la predecesora de Navas, Nora de Bell, luego de una petición que el senador demócrata, James McGobern, hiciera al presidente Funes (De Dios, 2010).

En septiembre de 2010, en una clara señal de protección a los oficiales cuestionados, la Comisión de Seguridad de la Asamblea Legislativa a solicitud del diputado y Coronel Antonio Almendáriz⁵, y con el respaldo de los partidos Arena y GANA, creó una Comisión Especial para investigar las actuaciones de la inspectora por posibles abusos contra miembros de esa institución (Marroquín, 2010). Los diputados que conformaron dicha comisión señalaron que la inspectora había actuado con sesgo ideológico al perjudicar a oficiales que provienen de las filas de la Fuerza Armada, al tiempo que empezaron a solicitar los expedientes disciplinarios de estos casos.

Frente a estas presiones, el director de la PNC, el ministro de Justicia y Seguridad Pública y el presidente expresaron su respaldo a Navas. En mayo de 2011, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional la mencionada comisión, por considerar que el tema que motivó su creación no era un asunto de interés nacional (De Dios, 2011).

5 El Coronel Almendariz fue señalado por la Comisión de la Verdad de ser el comandante de una tropa que asesinó a la médica española, Begoña García, durante el conflicto armado y de encubrir este asesinato.

Sin embargo, varios casos prescribieron debido a que los instructores policiales a cargo no realizaron las investigaciones, y en otros casos, la Fiscalía no avanzó en la investigación penal, lo que permitió que algunos de estos oficiales fueran reinstalados posteriormente en sus puestos. Al margen de ello, la creación de esta comisión legislativa para interferir con el trabajo de la IGPNC dejó claro que algunos oficiales señalados por sus vínculos con estructuras delincuenciales cuentan con el respaldo y la protección de funcionarios públicos y partidos políticos, algo que históricamente ha obstaculizado la depuración policial y favorecido la impunidad en esta y otras instituciones públicas.

Si bien se reconoce que inicialmente había una decisión política del ministro de Justicia y Seguridad Pública y del director de la PNC de perseguir la corrupción policial, en muchos casos existió falta de firmeza en la estructura de dirección de la PNC de ese momento, para destituir oportunamente a los malos elementos, así como negligencia y poca colaboración de las jefaturas para avanzar en la investigación de los casos. También se señala que, en varios casos, los policías a quienes se encargó la investigación de otros oficiales no avanzaron en las diligencias, e incluso archivaron los expedientes, dejando con ello que el tiempo pasara y los procesos disciplinarios prescribieran.

Entonces, de qué servía que en diciembre el personal que estaba vinculado al área de talleres [mecánico], donde hay una gran corrupción y hay una compra de repuestos y tanta cosa [...] logra que lo destituyan, hay informes, hay inspecciones que se hacen y como no se puede ir por la vía penal ni disciplinaria, caduquemosle el contrato y lo despiden. Entonces, este fulano es familiar de un subdirector, habla con otros y dicen que en diciembre lo despiden, pero en enero lo recontratan. ¿Qué sentimiento queda? Hago que se haya quemado la gente: denunciando, dando información, testimoniando, para que llegara otra vez. Es la impunidad (Experto en Seguridad 21).

Al respecto, los intentos por depurar la PNC también han enfrentado obstáculos relacionados con el espíritu de cuerpo o con el llamado código de silencio característico de las corporaciones policiales, especialmente cuando se trata de un sistema disciplinario en el que policías investigan a otros policías. Para el caso, si bien algunos oficiales están de acuerdo en la investigación de los casos, tienen la percepción de que la inspectora Navas tenía prejuicios con los oficiales de la PNC, mientras era más permisiva con el personal del nivel básico.

El error anteriormente es que hubo una especie de acoso hacia oficiales y se sintió, lo que se comentaba es que ella iba a defender a capa y espada a nivel básico, como que iba prejuiciada con los oficiales, si alguien anda en malos pasos pues investiguémoslo y aunque anden en malos pasos debe practicársele el debido proceso. No generalizar, “todos los oficiales son malos” y ella como que tenía ese prejuicio (Experto en Seguridad 5).

Dados los obstáculos que se experimentaron en este período para depurar a la policía, algunos de los entrevistados sugieren recurrir a otros mecanismos para inhabilitar a los malos elementos. Consideran que el diseño actual del sistema disciplinario interno se vuelve

disfuncional para la sanción y ágil depuración de los policías vinculados a hechos delictivos, corrupción o abuso policial. Para otros, el proceso de depuración policial debió haberse impulsado mediante mecanismos externos, dada la dificultad de que una institución como la PNC se autodepure.

[...] por ejemplo, el ministro les concedió probablemente demasiados espacios a la policía para que se auto depurara, para que se fortaleciera ella sola y eso no es posible, ni fue posible, porque ningún cuerpo de poder se puede depurar solo, en un nivel de penetración tan grande como pueden tener esas instituciones, sino que se debe de hacer desde afuera, porque ellos solos no son capaces, es como que se dijera al ejército “depúrese...” hay que depurarlo desde afuera y cuando la institucionalidad tiene una idea en común, pero aquí en este caso, la Fiscalía en poder de Arena y GANA, la Asamblea dividida y la Policía más o menos en el control de un partido, o con la posibilidad de tener, teóricamente, la intención de llegar al fondo (Experto en Seguridad 1).

Finalmente, Zaira Navas puso a disposición su cargo como inspectora de la PNC luego de que el presidente Funes nombrara al general Munguía Payés como ministro de Justicia y Seguridad Pública. Con la llegada de los generales a la conducción de la seguridad pública, varios de los oficiales cuestionados fueron asignados como jefes en áreas claves de la policía, lo que envió un mensaje de impunidad al interior de la corporación, pues no solo no se les sancionó, sino que se les premió con su asignación a importantes puestos.

La apuesta por mejorar el combate del crimen organizado

Otra de las metas trazadas por las nuevas autoridades de la policía al inicio de la gestión fue el fortalecimiento de las capacidades investigativas y de inteligencia criminal, como herramientas claves para la persecución del crimen organizado y la prevención de las amenazas y riesgos a la seguridad.

Durante larga data, la policía contó con un incipiente sistema de inteligencia que no respondió a las demandas y necesidades institucionales de persecución criminal. Con este propósito, se articuló un sistema de inteligencia criminal, que funcionó bajo la coordinación de la Subdirección de Investigaciones y que se materializó en la Unidad de Análisis y Tratamiento de la Información (Ucati). A la vez, se reestructuró el Centro de Inteligencia Policial (CIP), como una unidad de apoyo a la investigación criminal. Esta unidad realiza pesquisas iniciales y procedimientos de indagación de posibles riesgos a la seguridad.

Durante los dos primeros años de gestión, la PNC empezó a realizar importantes incautaciones de droga y dinero y avanzó en la investigación de algunas estructuras del crimen organizado, algunas de ellas con conexiones con personas del poder político. Uno de los casos más sonados fue el decomiso de cerca de 15 millones de dólares en efectivo localizados en barriles enterrados en diferentes zonas rurales del país, lo cual superaba a las incautaciones realizadas en la última década (Dalton, 2010). Fuentes policiales aseguraron que se trataba de dinero procedente del tráfico internacional de drogas. En 2011, la Policía

incautó 500 kilos de cocaína en alta mar, estimados en 12.5 millones de dólares, así como 125 barriles de precursores químicos usados en el procesamiento de metanfetaminas, cuyo valor comercial superaba los 250 millones de dólares.

[...] se empezó a hacer un esfuerzo. Entonces, salió todo aquel tema de los barriles, que estaba ligado a un esfuerzo y estrategia por llegar a los delitos del crimen organizado, donde hay niveles de participación de gente con poder político. De eso, se hizo también un esfuerzo y creo que fue bastante tímido, pero son cambios, había voluntad política de darle respuesta a eso, no porque se quisiera, sino porque era una demanda ciudadana (Experto en Seguridad 12).

Asimismo, fuentes consultadas aseguran que la Subdirección de Investigaciones y el CIP habían retomado la investigación del Cartel de Taxis y estaban siguiendo la pista a otros grupos en los que aparecían vinculados militares y personajes ligados a prominentes políticos. Varios entrevistados coinciden en señalar indicios sobre la participación de miembros de la Fuerza Armada en el tráfico de armas de fuego. Estos casos mostraban que la policía estaba mejorando su capacidad de investigación del crimen, lo que representó una amenaza cada vez mayor para los grupos ligados a actividades ilegales.

Otros logros de la gestión policial

Otro de los avances logrados durante este primer período fue la formulación de la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género de la PNC 2011-2021, cuyos principios rectores son la Igualdad de Derechos, la Equidad de Género y la Igualdad de Oportunidades y de Resultados. El objetivo de esta política fue institucionalizar el enfoque de equidad e igualdad de género en todo el quehacer de la PNC, a través de 12 líneas estratégicas que atienden el ámbito de los servicios, actuaciones y procedimientos policiales y el de la gestión administrativa y operativa interna (PNC, 2011).

Para la construcción de esta política, la dirección de la policía nombró una comisión que convocó a rondas de consultas a diferentes sectores gubernamentales y de la sociedad civil, entre ellos el movimiento de mujeres y representantes de organismos de derechos humanos. Su diseño estuvo basado además, en un diagnóstico de relaciones de género en la corporación policial y en la revisión de diversos documentos internos e instrumentos internacionales. Su formulación contó con apoyo del Isdemu y de organismos internacionales.

Para su divulgación y apropiación institucional, la PNC formuló un plan de sensibilización, formación e implementación práctica en todas las sedes policiales. Una encuesta cursada por el Iudop a una muestra de 197 oficiales del nivel ejecutivo y superior de la policía, en el marco de la Evaluación Anual de la PNC 2011, realizada a solicitud de la ANSP, mostró que, si bien más del 80% de los oficiales conocían la política y expresaban una generalizada aceptación hacia la misma, no se había avanzado lo suficiente en su aplicación a las condiciones laborales, la planificación de los servicios operativos y en la transformación de los valores de la cultura institucional (Aguilar y otras, 2012).

Finalmente, un elemento que vale la pena señalar como un cambio sustancial en la conducción de la PNC, en el que coinciden varios entrevistados, fue el estilo de liderazgo más humano, democrático y participativo con el que Carlos Ascencio condujo la corporación policial durante los dos años y medio de su gestión, en contraste con los directores que le antecedieron. A su vez, fue un director muy comprometido con el bienestar policial, que buscó mejorar las condiciones laborales de los policías, algo que resultó difícil debido a las limitaciones presupuestarias que enfrenta la PNC.

Esto fue positivo, en tanto que su gestión representó un espacio de apertura democrática del que no se tiene precedente desde la formación de la policía, pero favoreció que aflorara una serie de demandas y necesidades insatisfechas acumuladas durante largo tiempo entre el personal policial, muchas de las cuales no podían ser resueltas de forma inmediata. Y es que en esta administración recayeron las expectativas de transformación institucional que por dos décadas habían esperado los sectores más progresistas de la corporación.

Sin embargo, muchas de las condiciones internas en las que labora el personal del nivel básico no cambiaron sustancialmente. Si bien se reconocen los esfuerzos por ofrecer mejores condiciones al personal policial, que se tradujeron en la mejora de equipos, medios de transporte y comunicación, otros aspectos como los salarios, las condiciones inhumanas en las que laboran y sobreviven los agentes, las extenuantes jornadas laborales que sobrepasan las 12 horas y el régimen de disponibilidad, se mantuvieron durante la administración de Ascencio.

El problema es que los recursos mínimos para el funcionamiento de cualquier unidad policial no se han resuelto. No se cumplió la expectativa de la campaña ni de la toma de posesión o en el traspaso de mando que hizo Mauricio Funes cuando nombró a Carlos Ascencio diciendo que no iba a haber ningún policía que durmiera en el suelo. Y siguen existiendo lugares donde están descuidadísimas las condiciones donde están desempeñando sus funciones el personal; no digamos sobre ese régimen de disponibilidad y el pago del bono de alimentación, que se retrasó y que ha tenido miles de complicaciones (Experto en Seguridad 15).

Un policía del nivel básico tiene un salario nominal de 425 dólares y recibe un bono mínimo de alimentación de 100 dólares que sirve para sufragar las necesidades de alimentación durante los días que el personal policial se mantiene en régimen de disponibilidad. Este régimen es en la práctica un semi acuartelamiento, pues el policía se desvincula por varios días de su familia y su comunidad. En función de los roles de servicio asignados al personal, el esquema de acuartelamiento puede variar: cinco días en disponibilidad y dos de descanso; seis días de disponibilidad y tres de descanso o 24 horas trabajadas y 48 horas descansadas, entre otros.

La activación del esquema de acuartelamiento supuso la adecuación y el equipamiento de instalaciones policiales para albergar al personal policial asignado al régimen de disponibilidad, lo cual demandó un refuerzo presupuestario. Sin embargo, los recursos fueron insuficientes

para que las sedes policiales contaran con la infraestructura y el equipamiento adecuado para ofrecer al personal policial condiciones dignas durante los días que se mantienen bajo el régimen de disponibilidad. Esto se ha agravado en los últimos años, debido al aumento de la plantilla policial en cerca de 5,000 miembros, lo cual no supuso la suficiente erogación presupuestaria.

Los jefes tenemos una habitación con aire acondicionado, sin zancudos, con lo básico, pasamos informados, sin hacinamiento porque estamos solos. Pero a los agentes los ponemos en una mal llamada cuadra, que antes las cuadras eran para los caballos, del ejército heredamos ese nombre también, que son dormitorios donde tenemos hasta 80 personas, con hacinamiento, con poca higiene, con camas inadecuadas, colchones inadecuados, con plagas de zancudos, con escasez de agua, son condiciones deplorables. Nosotros esperábamos que cuando el doctor Ascencio estaba se llegara a quitar esto, pero no se quitó, llega el general y se mantiene igual, a veces la gente después de las 12 horas de trabajo no le trabaja igual, es mejor dejar unas 8 horas bien trabajadas (Experto en Seguridad 5).

Además de los problemas relacionados con la gestión, fuentes consultadas sostienen que Carlos Ascencio, como director de la PNC, debió lidiar con las tensiones e inconformidades entre diferentes grupos al interior de la corporación, inclusive las que se generaron entre la cuota de oficiales procedentes del FMLN, debido a desacuerdos con algunas decisiones tomadas por la dirección, o al celo de otros que tenían aspiraciones de ocupar la dirección de la PNC. Estos conflictos se sumaron a las dificultades existentes al interior de la PNC y afectaron la capacidad de respuesta institucional frente a la imposición de los generales.

Aunado a ello, el impulso de muchos cambios iniciados durante la gestión de Carlos Ascencio enfrentó el bloqueo de un sector policial que ha respondido a los intereses de la derecha radical y tradicionalmente ha ejercido una importante influencia en la policía, así como el boicot de otros vinculados a estructuras delincuenciales, que vieron en las iniciativas de fortalecimiento institucional una amenaza a sus intereses.

La Academia Nacional de Seguridad Pública

Paralelo a los esfuerzos de fortalecimiento institucional impulsados por la PNC, la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), en consonancia con su Plan Estratégico Institucional 2009-2014, avanzó en la reforma educativa que transitó al modelo de competencias, con el fin de ofrecer una formación policial integral. Si bien hay desafíos pendientes en términos de los procesos de formación y la calidad educativa, durante el pasado quinquenio la ANSP desarrolló importantes esfuerzos para mejorar y ampliar su oferta formativa.

A la vez, durante este período la ANSP gestionó la acreditación para convertirse en una institución de educación superior, con el fin de ofrecer formación en carreras técnico-policiales y una licenciatura en ciencias policiales. En la actualidad, la acreditación de la ANSP por parte del Ministerio de Educación aún sigue en proceso de aprobación. Si bien esto constituye un importante logro en materia de formación policial, deberán impulsarse las reformas legales

pertinentes para evitar una eventual contradicción entre los procesos de acreditación que serán aprobados por la ANSP y lo establecido por la Ley de la Carrera Policial.

Por otra parte, en términos de formación inicial, entre 2009 y 2014 la ANSP logró graduar 16 nuevas promociones, de las que egresaron 5,719 policías, lo que permitió alcanzar una plantilla policial de 23,371 elementos (MJSP, 2014b). Con ello, el Gobierno logró la meta establecida relativa al número de policías requerido para reforzar la seguridad al final del quinquenio. Al respecto, es pertinente señalar la importancia de mantener el balance requerido entre el crecimiento cuantitativo de la corporación, la calidad de la formación inicial ofrecida y el correspondiente refuerzo presupuestario, a fin de no deteriorar tanto los procesos de formación como las condiciones laborales bajo las cuales los policías desempeñan su función.

Asimismo, de acuerdo a la ANSP, durante el pasado quinquenio, la mayoría del personal policial participó en cursos de actualización y especialización en diferentes ámbitos del quehacer policial y 1,801 miembros de la corporación de diferente nivel realizaron cursos de ascenso (MJSP, 2014a).

Si bien el manejo de los procedimientos y criterios para los ascensos en la PNC sigue adoleciendo de vacíos legales y diversas falencias que han afectado el desarrollo efectivo de la carrera policial, es importante señalar el énfasis que la policía y la ANSP le dieron durante los últimos años al desarrollo de los cursos de ascenso, a fin de favorecer la profesionalización de policías de diferente nivel y categoría.

En el pasado quinquenio, la ANSP impartió diversos cursos de ascenso para el nivel básico, lo que permitió promover agentes a la categoría de cabo y de cabo a sargento. A la vez, se promovió el ascenso de personal básico a la categoría de subinspector y, de subinspector a inspector. Asimismo, por primera vez oficiales del nivel ejecutivo con categoría de inspector jefe, a quienes durante diez años se les había negado su derecho al ascenso, fueron promovidos a subcomisionados, tras aprobar el curso de la ANSP (Vásquez, 2013).

Otro de los aspectos positivos impulsados durante este período en la ANSP ha sido la formación de más del 70% de la plantilla policial en la filosofía y la doctrina de policía comunitaria. Si bien hay cuestionamientos en torno a la implementación práctica del modelo comunitario, se reconoce el énfasis formativo que se le ha dado a este ámbito. También durante este período, la ANSP adoptó una Política Institucional de Igualdad y Equidad de Género, a partir de lo cual se ha promovido una mayor participación de mujeres en la formación inicial, continua y especializada de la academia policial. La política plantea además indicadores de género en los procesos de convocatoria y selección, en la gestión del conocimiento y en los mecanismos de organización, funcionamiento y cultura institucional (ANSP, 2011).

Aunque el crecimiento numérico de las mujeres en los procesos de formación y en plantilla de la corporación no es el mejor indicador de igualdad de género, si no se logran

cambios en la cultura institucional y no se generan las condiciones y los mecanismos para favorecer la equidad de género en todos los ámbitos del quehacer institucional, es importante reconocer un avance en este tema.

3.2. La remilitarización de la seguridad pública

La piedra angular de la reforma política de los Acuerdos de Paz y uno de los acuerdos más álgidos de la mesa de negociación política fue precisamente la separación de las funciones de defensa y seguridad pública y el impulso de la reforma policial que dio origen a la creación de la PNC como el único cuerpo policial responsable del mantenimiento de la paz interna (ONU, 1992).

La sustracción de la Fuerza Armada de las funciones de seguridad y su delimitación a la defensa de la soberanía e integridad del territorio buscaron romper con la histórica supremacía del poder militar y poner fin a las sistemáticas violaciones a los derechos humanos cometidas por el viejo régimen de seguridad. Estos principios fueron adoptados por la actual Constitución de la República y plasmados en diferentes leyes secundarias. La Constitución en su Art. 159 señala que “La seguridad pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista”.

Desde 1993, los sucesivos gobiernos de la posguerra recurrieron a la facultad excepcional de disponer de efectivos militares para tareas de seguridad, bajo la justificación del creciente auge delincencial. Si bien los rasgos dominantes de la conducción de la seguridad fueron la improvisación y las respuestas coyunturales e inmedatistas, en vez de la gestión estratégica e integral, la participación del ejército en labores de seguridad cobró permanencia al mantenerse como una medida regular que se prorrogó periódicamente durante dos décadas. Esto, en franca contradicción con el carácter excepcional de la medida, que según la Constitución debe ser limitada al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cuando se hayan agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz pública (Art.168 Numeral 12, Cn.).

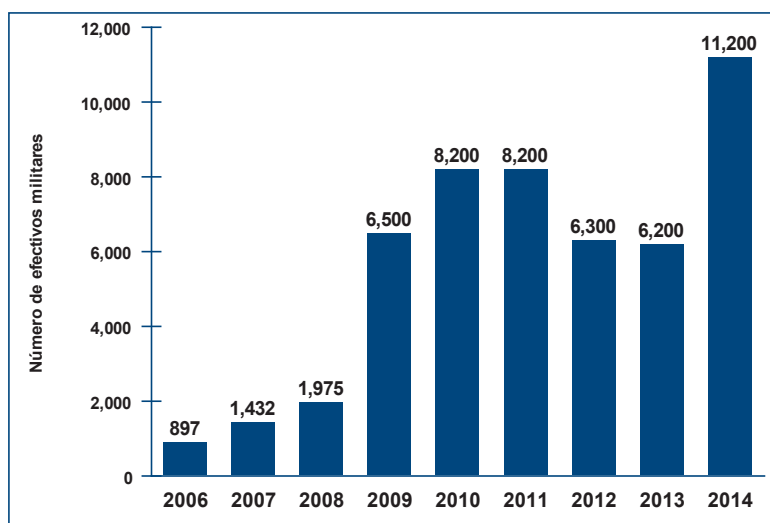
Entonces aduciendo a un recurso extremo, el presidente de la República ha venido, sin explicarle a la Asamblea [...] porque según la Constitución, solo en ocasiones extremas puede el presidente [...] esa atribución de poner a la Fuerza Armada a hacer funciones de seguridad pública, pero aquí en El Salvador sucede que lo temporal se hace permanente... (Experto en Seguridad 4).

Tradicionalmente la participación del ejército en la seguridad interior había consistido en apoyar tareas de patrullaje en los llamados Grupos de Tarea Conjunta (GTC), que combinaban policías y militares bajo la coordinación de la PNC. Si bien su número había fluctuado en el tiempo, en la última década las milicias asignadas a estas labores no superaban los 2,000 efectivos. De acuerdo a información proporcionada por el Ministerio de la Defensa

Nacional, en 2006, los militares que participaban en apoyo a la seguridad alcanzaron los 897; un año más tarde este número creció a 1,432 y hacia fines de 2008 alcanzó los 1,975⁶.

Sin embargo, con la llegada de Mauricio Funes al Gobierno, se registró un crecimiento exponencial de militares en tareas de seguridad del que no se tiene precedente en la historia reciente. En agosto de 2009, el presidente aprobó la incorporación de 1,760 soldados más en apoyo a la seguridad (Lemus, 2009); tres meses después, presionado por la opinión pública y en un contexto en que el ministro de la Defensa Nacional había posicionado públicamente la idea que la FAES debía asumir cada vez más funciones en la seguridad interna, porque los organismos de seguridad pública estaban sobrepasados, Funes aprobó un decreto ejecutivo bajo el cual se aumentaron 2,500 efectivos militares más a las tareas disuasivas en seguridad pública⁷ (O.E., 2009b). De acuerdo a información facilitada por el Ministerio de la Defensa Nacional, al cierre de 2009, el número total de militares que participaban en apoyo a la seguridad era de 6,500.

Gráfico 3.1.
Efectivos militares asignados a la seguridad pública,
2006-2014



Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional (2006-2012); Presidencia de la República (2013 y 2014)

El decreto aprobado en noviembre de 2009 autorizó la incorporación de militares a las fuerzas de tarea conjunta en los 19 municipios más violentos del país y a la seguridad perimetral de los centros penales. Esto significó la ampliación del ámbito de intervención de la fuerza armada a la seguridad penitenciaria. Un año más tarde, al cumplir el primer año de la gestión, Funes aprobó otro decreto ejecutivo que autorizaba un nuevo despliegue de militares en el combate delincriminal por el lapso de un año, con lo que los soldados

⁶ Datos provistos por el Ministerio de la Defensa Nacional.

⁷ Ver anexo 1.

asignados a esta tarea alcanzaron los 8,200 efectivos (O.E., 2010). En término de un año, el Gobierno de Funes incrementó en un 253% la participación del ejército en la seguridad interior, un crecimiento sin precedente durante la posguerra⁸.

Además del aumento numérico de las milicias y de la expansión de las fuerzas de tarea conjunta a 29 zonas de alta incidencia delincriminal, esta decisión generó alarma entre diferentes sectores, debido a la inédita ampliación de facultades y competencias otorgadas a los militares. Se facultó a la Fuerza Armada para ejercer la vigilancia perimetral y la seguridad interna de los centros penitenciarios, lo que requirió la aprobación de reformas transitorias a la Ley Penitenciaria. Ello se tradujo en la asignación de 1,500 soldados a los garitones, el perímetro externo y las casetas de ingreso y salida de visitas de los centros penales que albergan pandilleros, bajo la argumentación que esta medida controlaría los delitos ordenados desde los centros penales. Estas actividades han estado a cargo del denominado Comando San Carlos.

A la vez, 1,000 soldados fueron asignados a 62 puntos ciegos fronterizos con el fin de perseguir el contrabando de mercaderías, el tráfico de drogas, de armas y personas (Dalton, 2010). Si bien el resguardo de las fronteras es parte del mandato constitucional de la Fuerza Armada, la ley no le da a la institución armada facultad para perseguir delitos fiscales. Aunado a ello, dado que los controles fronterizos han estado plagados de corrupción, lo que han favorecido históricamente el contrabando y la evasión fiscal, los bajos salarios de los soldados y su falta de formación en estos ámbitos, los hacen más proclives a ser corrompidos por contrabandistas.

Adicionalmente, se asignaron soldados en los alrededores de centros educativos, con lo que aceleradamente se avanzó a un proceso de remilitarización de la seguridad pública. Al cumplirse el primer año de Gobierno de Funes, fue claro el giro de timón en el enfoque de seguridad respecto a la política formulada e inicialmente propuesta por el gabinete, así como la decisión política del presidente de involucrar progresivamente a la Fuerza Armada, en diferentes ámbitos de la vida civil, particularmente en lo referido a la seguridad pública.

Estas medidas fueron anunciadas por Funes el 7 de mayo de 2010, en el discurso pronunciado durante el acto de conmemoración del día del soldado salvadoreño, en el que exaltó los valores y la imprescindibilidad de la Fuerza Armada para lograr la seguridad.

En la base de esa decisión, está la convicción de que la capacidad, entrega y disposición del Soldado salvadoreño, es imprescindible para comenzar a superar el problema de la inseguridad en nuestra patria [...] Ustedes la Fuerza Armada, con sus 186 años de historia, representan la tradición, representan las raíces firmes de nuestra sociedad, los valores de servicio, disciplina y respeto que nuestro país necesita. Todos esos valores, la disciplina, el honor, la lealtad, aunque les parezca paradójico, les convierten en una pieza clave para el cambio que estamos formando, porque cuanto más sólidas y fuertes

8 Este cálculo se ha hecho tomando como base el primer incremento de efectivos autorizado por la administración Funes en agosto de 2009.

sean nuestras raíces, nuestras convicciones, nuestros valores, más preparados estaremos para cambiar
(Presidencia de la República, 2010).

En este mismo acto, el presidente justificó la pertinencia de las medidas a la luz de la situación de inseguridad que el país enfrentaba y, aunque señaló su carácter excepcional, destacó la necesidad de seguirlas impulsando para asegurar su efectividad.

[...] Esta participación extraordinaria de la Fuerza Armada debe ser un esfuerzo sostenido y profundizado en el tiempo, para que dé sus mejores frutos (Presidencia de la República, 2010).

En junio de 2011, Funes prorrogó por un año más el decreto ejecutivo que autorizaba la participación de la Fuerza Armada en otros ámbitos de la seguridad, con lo que el involucramiento de las milicias en el combate delincriminal estaba asegurado hasta mediados de 2012. A la vez, fue cada más evidente la presencia y operatividad militar en acciones de patrullaje, requisas a personas, registros de vehículos, detenciones e incautaciones, en las áreas urbanas y rurales, sin supeditación a la PNC.

Diferentes medios periodísticos publicaron además que desde 2011 miembros del Comando Especial Antiterrorista (CEAT), de la Fuerza Armada participaban como agentes encubiertos en autobuses, junto a unidades élites de la PNC, en los planes de seguridad en el sistema de transporte público (Flores y Santos, 2012). La asignación del personal policial y militar a los autobuses representó un gasto mensual de más de \$15,000 al mes, recursos que salieron del presupuesto de la policía (Flores y Ayala, 2012). Los agentes encubiertos del CEAT fueron asignados al circuito de buses que circunda el Municipio de Soyapango, una zona con alta presencia de pandillas.

La creciente demanda de militares en apoyo a la seguridad por parte de la administración Funes requirió que la FAES convocara a 3,000 reservistas, a quienes se les contrató durante el período de vigencia de los decretos. Asimismo, se instalaron centros de operación militar en las áreas urbanas de algunos municipios, desde los cuales se organizan las operaciones antidelinquenciales (Irahera, 2010). Los planes de apoyo a la seguridad pasaron de ser actividades marginales a constituirse en parte importante de los roles ordinarios y estratégicos de la Fuerza Armada. Todo esto representó un claro signo de revitalización del militarismo justificado a la luz de la situación delincriminal, en franca contradicción con las promesas de fortalecimiento de la institucionalidad democrática ofrecidas por Funes durante su campaña electoral.

Un dato paradójico es que parte de los recursos utilizados para financiar el despliegue de soldados en tareas de seguridad provienen del presupuesto asignado a la PNC, con lo que el incremento de efectivos militares representa, en la práctica, una sustracción al presupuesto policial. Esto es particularmente grave, si se toman en cuenta las limitantes presupuestarias que ha enfrentado durante largo tiempo la corporación policial.

En la medida en que uno le apuesta a un enfoque de sacar a los militares a la calle, directamente lo que uno está haciendo es debilitando a la PNC, porque hay un tema de recursos, un tema de logística, hay un tema de operatividad, que desde el momento en que se lo estamos asignando a la Fuerza Armada lo estamos quitando a la PNC, eso es pura matemática (Experto en Seguridad 3).

De acuerdo a información del Ministerio de la Defensa Nacional, entre 2009 y 2011, el presupuesto asignado para las actividades de apoyo a la Seguridad Pública pasó de \$10,575,000 a \$23,713,772, lo que representó un aumento del 124%. Paralelamente, entre 2009 y 2013 el presupuesto asignado al ramo de Defensa creció en 20.4 millones de dólares, lo que constituye un crecimiento presupuestario del 15.4%.

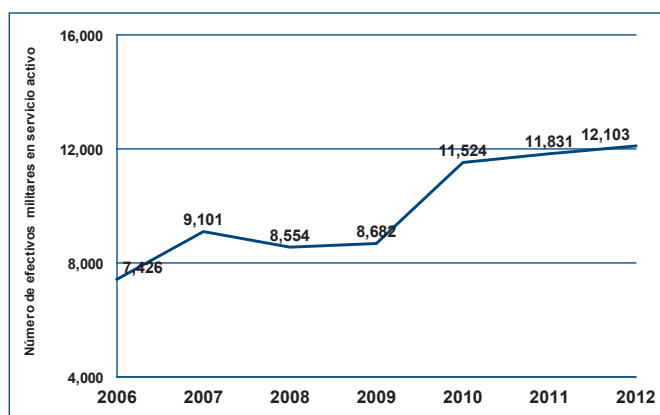
Tabla 3.1.
Presupuesto asignado a la Defensa Nacional y a tareas de Seguridad Pública, 2009-2013 (en \$US)

	2009	2010	2011	2012	2013
Tareas de apoyo a la seguridad	10,575,000	17,244,349	23,713,772	14,967,584	Nd
Defensa Nacional	132,861,405	132,874,110	145,784,585	144,067,030	153,316,645

Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional y Ministerio de Hacienda

A su vez, la plantilla de miembros activos del ejército se vio incrementada en estos años. Datos provistos por el Ministerio de la Defensa Nacional muestran que entre 2009 y 2012 el personal militar creció en un 40%, al pasar de 8,682 a 12,102 efectivos. Esto contrasta con la progresiva reducción de efectivos militares y del gasto militar planteado en los Acuerdos de Paz.

Gráfico 3.2.
Efectivos militares en la Fuerza Armada, 2006-2012



Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional

Muchas de estas medidas fueron respaldadas por sectores conservadores y grupos de derecha, incluyendo a los grandes medios de comunicación quienes, en su cobertura,

exaltaban las virtudes y competencias de los militares en el ámbito de la seguridad, en un contexto en el que una parte importante de la opinión pública aprobaba la presencia militar en la calles y en los centros penales.

Sin embargo, estas estrategias no se tradujeron en una baja de homicidios ni en una reducción del sentimiento de inseguridad entre la población. Entre 2010 y 2011, la tasa de muertes violentas pasó de 64.8 a 70.3 por cada 100,000 habitantes, con promedios diarios de 13 muertes. Un ex miembro del gabinete entrevistado señala que el alza exponencial de homicidios experimentada en los primeros años de gestión de Funes se debió en parte a una estrategia para boicotear al Gobierno y desestabilizar el país. Los registros oficiales solo mostraron una súbita reducción de homicidios a inicios de 2012, lo cual fue atribuido por las autoridades al pacto entre las pandillas.

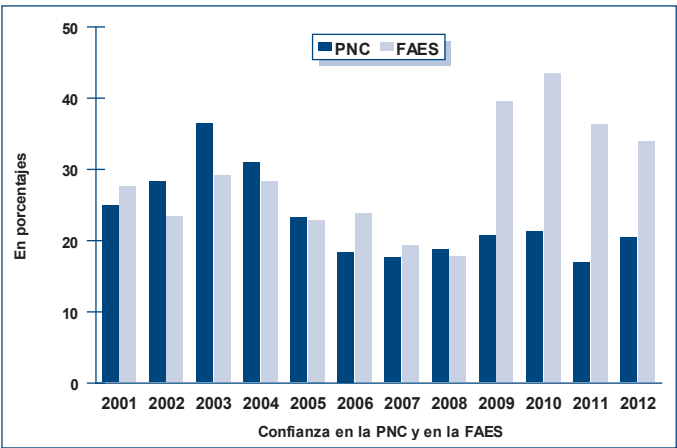
Encuestas de opinión de esos años daban cuenta del incremento de la preocupación ciudadana por la delincuencia. Al cierre de 2011, el 76.4% de población consideraba que el crimen había aumentado (Iudop, 2011). Estas opiniones, junto al pesimismo frente a la situación económica del país, habían comenzado a erosionar los niveles de aprobación exhibidos por Funes al inicio de su Gobierno. Ciertamente, si bien los ciudadanos aprueban sacar el ejército a las calles, esto puede producir un efecto paradójico en el sentimiento subjetivo de inseguridad, pues se genera la percepción de que la situación se ha agravado a un punto tal, que se justifica la intervención del ejército.

No me metería en temas de maras con el ejército, ni en temas de la delincuencia común, mandamos un mal mensaje cuando sacamos al ejército a las calles, incluso crea una sensación de más inseguridad... inseguridad en el sentido de que cuando uno ve a militares en la calle uno dice “entonces el problema está grave, para que haya que sacar al ejército”, entonces es un contra sentido, decir que las cosas están mejorando y seguir utilizando al ejército en estas labores [...] (Experto en Seguridad 3).

En contraste, la confianza ciudadana hacia la Fuerza Armada creció significativamente entre 2009 y 2012 respecto a años anteriores, justamente en el período en que se le otorgó mayor presencia y protagonismo, mientras la PNC se mantuvo con porcentajes relativamente bajos de confianza pública. Al respecto, diversas fuentes entrevistadas señalan que el verdadero riesgo de estos procesos de militarización es construir o potenciar, en el imaginario colectivo, la figura de los militares como los más capaces de resolver los problemas, y por tanto, como imprescindibles para el desarrollo de la sociedad, un discurso que por larga data legitimó su hegemonía en el Estado y favoreció su ascenso a la política.

En este contexto y hasta antes de que el periódico El Faro revelara la negociación con las pandillas, la imagen del general Munguía Payés había resultado favorecida ante la opinión pública, al presentarse como el funcionario del gabinete que podía junto al apoyo del ejército, lograr en el corto plazo resultados significativos en el control de la criminalidad.

Gráfico 3.3.
Porcentaje de los que otorgan mucha confianza ciudadana a la PNC y a la FAES (en perspectiva histórica)



Fuente: Iudop, series históricas

La confianza pública otorgada a la FAES comenzó a menguar a partir de 2011. El aumento de violaciones a los derechos humanos por parte de miembros del ejército y los precarios resultados en materia de seguridad pudieron haber incidido en su erosión pública. En 2009 y 2011, las denuncias ciudadanas contra miembros del ejército por malos tratos, abusos de poder, ejecuciones sumarias y violación a diversos derechos recibidas por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) crecieron en un 537%.

Tabla 3.2.
Denuncias de violaciones a los derechos humanos contra miembros de la Fuerza Armada, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Número de denuncias	57	215	363	237

Fuente: PDDH

Líderes religiosos y técnicos de programas de prevención entrevistados coinciden en señalar el cambio radical que, en materia de excesos y abusos hacia la población, particularmente los jóvenes, produjo el despliegue militar en los territorios.

Nosotros trabajamos en las comunidades y recuerdo que cuando salió el ejército, eso fue al principio de la nueva administración, una de las áreas en las cuales estábamos trabando ya era en las comunidades Iberias y sí fue radical el cambio con la llegada de ellos en el sentido que comenzaron a producirse una serie de medidas de fuerza, que eran ya atentatorias de los derechos humanos y podría ilustrarle con diferentes ejemplos de casos evidentes de tortura, de maltrato, de uso excesivo de la violencia (Experto de Prevención 1).

Los miembros de la PNC también son señalados reiteradamente por diversas violaciones contra la vida, la integridad física y la libertad, especialmente contra los residentes de zonas vulnerables. Sin embargo, de acuerdo a algunos entrevistados, la policía lo hace de forma más vedada, mientras que los miembros de la Fuerza Armada ejercen los abusos abiertamente.

La policía es un poco más fina, para hacer las violaciones de derechos humanos, generalmente lo hace en las noches; el soldado lo hace a cualquier hora, no le importa si lo está viendo la gente; el policía lo hace cuando no los ven, generalmente en la noche o cuando llegan que encuentran a un grupo de jóvenes en algún sector que no hay mucha gente (Operador de Prevención 2).

El número de efectivos asignados a tareas de seguridad se redujo en 2012 a un poco más de 6,000, lo que obedeció en parte al retiro de militares de la seguridad interna de las cárceles, en abril de 2012. Esto coincidió con el inicio de la llamada tregua entre pandillas, período en el que el Gobierno comenzó a otorgar diversos beneficios a algunos pandilleros reclusos.

Si bien las autoridades penitenciarias argumentaron que el retiro de soldados del control de ingresos de las cárceles se debía a que la Dirección de Centros Penales ya contaba con nuevos elementos formados en la Escuela Penitenciaria, por lo que no se justificaba su presencia, y a las diversas demandas por violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares contra la población penitenciaria y sus familias, trascendió en algunos medios de comunicación que la salida del ejército de la seguridad interna era parte de las peticiones hechas por líderes pandilleros al Gobierno (Escalante y López, 2012).

En marzo de 2014 y ante el clima de violencia e incertidumbre que se había generado en el marco de las elecciones presidenciales, Funes aprobó un refuerzo de 5,000 militares más, que se sumaban a los ya asignados, mediante un nuevo decreto que autorizó su presencia hasta el 3 de junio de 2014.

La llegada de los generales a la conducción de la seguridad

El protagonismo y respaldo político otorgado por Funes a los militares, alcanzó su máxima expresión el 22 de noviembre de 2011, al nombrar al general David Munguía Payés como ministro de Justicia y Seguridad Pública, quien hasta entonces se había desempeñado como ministro de la Defensa Nacional. En enero de 2012, el presidente nombró al general Francisco Salinas como director de la PNC, quien había fungido como viceministro de Defensa y Jefe del Estado Mayor. Carlos Ascencio fue enviado como Embajador a México.

Estos nombramientos se concretaron semanas después de hacerse pública la salida de Melgar y luego que mediante una argucia legal, el presidente Funes enviara a situación de retiro a los generales Munguía Payés y Salinas, para que cumplieran la condición de “civiles” que demanda la Constitución en estos cargos.

Si bien esta decisión no sorprendió, dado el evidente respaldo del presidente a Munguía Payés y al sector militar y la creciente presión del Gobierno de Estados Unidos y sectores conservadores para destituir a Melgar (De Dios, 2011; Labrador y otros, 2011), fue adversada por diferentes sectores que señalaron la inconstitucionalidad de los nombramientos debido a la naturaleza civil de las instituciones de seguridad, y el mecanismo fraudulento para su nominación. Esto se tradujo en la presentación de recursos de inconstitucionalidad por organismos de la sociedad civil, semanas después de haberlos nombrado. A la llegada del general Munguía al MJSP, el viceministro de Justicia y Seguridad, Henry Campos, y la inspectora general de la PNC depusieron sus cargos, en un claro rechazo a sus nombramientos.

Aunque la creciente participación de militares en la seguridad pública es parte de una tendencia regional apoyada por Estados Unidos, que se ha ido configurando en los últimos años, tanto en el plano formal como fáctico, la designación de nombramiento de militares al frente de la seguridad por parte del Gobierno de Funes constituyó el más grande revés a la reforma de seguridad impulsada por los Acuerdos de Paz y la mayor paradoja del que se dio en llamar el primer Gobierno de izquierda en El Salvador.

Yo creo que en los anales de la historia, cuando se revise el período de Mauricio Funes va a quedar registrado que él fue el que militarizó nuevamente la seguridad pública y yo creo que esto es un problema central, es un problema de modelo, es decir, en todo el mundo donde hay democracia los modelos de seguridad pública son civiles, es decir, en manos de civiles está la dirección y la operación, ahí viene todo un sofisma de argumentar que ya no son militares porque están en retiro y toda esa manera engaña tontos que tienen de jugar con eso (Experto en Seguridad 4).

En la práctica, de acuerdo a una fuente consultada, esta decisión constituyó “la rehabilitación de los militares en el ámbito de las funciones públicas”. Al respecto, diversos análisis adelantaron los riesgos que suponía para el país la recuperación de poder institucional y político por parte de los militares, en un contexto en el que el general Munguía Payés había adelantado sus aspiraciones presidenciales y estaba capitalizando la popularidad que le había dado la mayor participación del ejército en la seguridad⁹.

Lo anterior produce efectos en el plano de lo simbólico y en el plano de lo ideológico, porque en una situación acuciante, en el que la ciudadanía resentía los altos índices de homicidios, se nombran militares y, aparentemente, nos resuelven el problema a partir de la caída significativa de los homicidios: Cuando ya no hay opciones, los militares sí tienen las soluciones. Es un mensaje que fomenta una cultura autoritaria: el militar sí puede resolver problemas, los civiles no lo pueden hacer (Experto en Seguridad 8).

En términos de la relación de Funes con el partido que llevó al poder, esta decisión representó un revés al FMLN, que marcó una mayor ruptura. Con estas designaciones, Funes no solo arrebató al FMLN una importante cuota de poder en el Gobierno, sino que favoreció

9 El 30 de mayo de 2011, el general Munguía Payés firma la orden general N° 06/11, en la que se transfirió a “situación de retiro”, lo que lo dejaba habilitado para competir en las elecciones presidenciales de 2014.

la recuperación del aparato de seguridad por parte de los militares, algo que habían perdido hace dos décadas. Simbólicamente representó una derrota para el FMLN, al contravenir una de sus principales conquistas en la mesa de negociación y a nivel institucional, lo que supuso comprometer el futuro de la institución más importante surgida de los Acuerdos de Paz.

Al respecto, varios entrevistados cuestionan al FMLN su falta de coherencia y determinación para defender y preservar la reforma de seguridad que se puso en riesgo con esta decisión, así como para respaldar políticamente a sus funcionarios. Sostienen que, aunque discursivamente algunos de los dirigentes del FMLN se opusieron a la llegada de los militares, hay grupos en este partido que estuvieron de acuerdo con esa decisión.

Pienso que la mitad, un poco más de la mitad fue el bloqueo que sufrieron ellos. Ascencio y Melgar. Pero la otra mitad fue debilidad de ellos y debilidad del partido. Porque quien hubiera seguido una contabilidad de cerca tenía que ser el partido. Porque eran sus cuadros (Experto en Seguridad 14).

Otros señalan que con esta y otras decisiones tomadas por el Ejecutivo, las diferencias entre el FMLN y Funes llegaron a un punto en el que el partido tenía la opción de confrontar directamente y retirarse, o asumirlas y mantenerse, pero prefirieron aceptar muchas de las decisiones, en virtud de sus intereses electorales.

[...] al final la decisión que tomaron ellos fue mantenerse, a pesar de las diferencias. Yo supongo que privaron más sus intereses políticos electorales, en el sentido de tener todavía participación en una maquinaria del Gobierno, que le permitiera asentar a sus estructuras, que le permitiera expandirse y mantener, aunque no absoluto pero sí algún control dentro del ejecutivo, con la idea de regresar después, hacer su propio Gobierno, como es su pretensión (Experto en Seguridad 17).

La llegada de los generales Salinas y Munguía Payés a la PNC y al MJSP respectivamente, confirmó el viraje estratégico en la dirección de la seguridad pública, que se había venido advirtiendo desde el primer año de gestión del Gobierno de Funes. Para varios de los entrevistados, esta decisión confirmó la manera en que los grupos de poder que orbitaron en torno a Funes se estaban repartiendo el poder para gobernar.

El asunto es cómo ese viraje estratégico es expresado en la toma de decisiones; porque a nivel político saben que el Gobierno este, no es un Gobierno del FMLN, el Gobierno es de diferentes grupos de poder, que se han distribuido para poder gobernar este país. Entonces, ahí, prácticamente, en este país eso es lo que pasa. Un grupo de poder asume la seguridad pública (Experto en Seguridad 12).

Ciertamente, en el análisis de la pasada transición de Gobierno, para varios entrevistados es difícil entender muchas de las decisiones políticas, sin considerar la alianza de Funes con el ex presidente Saca y su fracción parlamentaria, GANA, así como el rol que jugaron en el control de ciertas áreas del Estado algunos funcionarios que provenían del extinto grupo “Amigos de Mauricio”. La consolidación de estas alianzas, de la que formó parte un sector militar, fue favorecida por el distanciamiento de Funes con el FMLN que se generó desde el inicio de su gestión. En este contexto, cobró importancia política la influencia de los

grupos de poder emergentes, en una coyuntura inédita de un presidente sin partido y sin base social. En este contexto, asegurar el control del aparato de seguridad parece haber sido fundamental para proteger y salvaguardar los intereses de algunos de estos sectores.

Se sabe que el tema de la seguridad pública es un ejercicio de poder, es una cosa muy importante y los grupos de poder instrumentalizan las instituciones para poder proteger sus intereses, porque usted sabe todo lo que se maneja en la seguridad pública (Experto en Seguridad 12).

Los cambios impulsados por los generales

Desde su llegada, los generales Munguía Payés y Salinas enviaron públicamente el mensaje de que sus designaciones al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la PNC no significarían cambios sustantivos en términos de las políticas y planes que ya estaban aprobados, a la vez de reiterar que respetarían el carácter democrático de la PNC. Al asumir la gestión, los generales dieron lineamientos de continuar desarrollando el PEI y los planes de policía comunitaria, lo que dio lugar a que algunos sostengan que su paso por el MJSP y la PNC no representó cambios sustantivos en la conducción operativa de estas instituciones.

Sin embargo, oficiales consultados sostienen que el desarrollo de las políticas en la policía fue formalista y cosmético, porque no se avanzó en consolidar en la práctica los enfoques y la doctrina inherente a los planteamientos estratégicos de los planes institucionales, además de tomarse decisiones cuestionables y contraproducentes para la institucionalidad y la seguridad del país.

Al ser consultado sobre los cambios durante el período que fungía como ministro de Justicia y Seguridad Pública, Munguía Payés señaló que no existen diferencias sustanciales entre su gestión y la del ex ministro Melgar, salvo en la concepción, el mayor énfasis y el tratamiento que se le ha dado a las pandillas, a las que considera el principal problema de la violencia en el país. En virtud de ello, su principal estrategia ha sido controlar la guerra entre las pandillas para luego apostarle a la prevención y rehabilitación. Ello explica el apoyo “facilitador” a la tregua entre pandillas y su posterior etapa de pacificación.

Quizá fue la concepción que yo creo que a través de mi experiencia que tuve como ministro de la Defensa, en apoyo a la seguridad pública y mi experiencia de ir a visitar barrios y colonias donde se estaban dando la mayor parte de crímenes, pude constatar que el mayor generador de violencia aquí era la pandilla. [...] Y lo otro es que sabiendo eso, definimos nosotros la estrategia que debíamos de seguir, para incidir en la disminución de los crímenes y esto es que había que parar la guerra entre las pandillas, porque si no parábamos la guerra entre las pandillas, muchas cosas no tenían sentido [...] Entonces, yo creo que esa concepción pudiera marcar una diferencia en cuanto a cómo solucionar el problema (David Munguía Payés, en entrevista personal realizada el 11 de marzo de 2013).

En efecto, desde su gestión en Defensa, Munguía se había encargado de situar ante la opinión pública a las pandillas como el enemigo único de la seguridad y frente al cual había

que responder con medidas de fuerza extrema. “El verdadero generador de la violencia son las pandillas” insistía Munguía, en función de lo cual al llegar al MJSP le declaró la guerra a las pandillas. En este contexto, durante los primeros meses de su gestión, adelantó a la opinión pública que estaba preparando un esquema de represión masiva contra las pandillas, al que llamó “musculatura”, que combinaba represión policial y militar, con reformas legales para endurecer las penas hacia estos grupos.

Fue llamativo además que, en el diagnóstico de las amenazas a la seguridad, el funcionario insistió en restarle importancia a la presencia del narcotráfico y a otras expresiones de crimen organizado local y transnacional, asegurando que su incidencia en el país era muy poca. Esto contradice la inclusión de El Salvador entre la lista de los principales países de mayor tránsito de drogas por parte del Congreso de los Estados Unidos y los informes de diferentes organismos internacionales que señalan la fuerte presencia de redes de criminalidad organizada en la región centroamericana, al estar situados entre el principal consumidor de drogas y la principal zona de producción mundial de narcóticos (Programa Estado de la Nación, 2008; Banco Mundial, 2011 y 2012; UNODC, 2011 y 2013).

Al respecto, algunos análisis señalan que colocar a las pandillas como el enemigo único ha tenido como propósito justificar la tregua entre pandillas, que se convirtió, durante la gestión de Munguía al frente del MJSP, en la principal política de seguridad. Al igual que en el pasado, con este discurso se corre el riesgo de solapar bajo las pandillas otros graves problemas de seguridad como el crimen organizado y los delitos de cuello blanco. Respecto a ello, algunos entrevistados sostienen que se trata de un modelo de política unidimensional en el que el problema de la seguridad se ha reducido a las pandillas y a los homicidios, en virtud de lo cual los parámetros de efectividad se circunscriben principalmente a la disminución de los homicidios.

[...] ese modelo basado, además, en una condición unidimensional, en la cual la única dimensión en varios aspectos que se toma es en tema de los autores de los delitos: las pandillas, es la única dimensión, no hay delincuencia común, no hay narcotráfico, no hay crimen organizado, lo único que hay es delincuencia por pandillas. Es unidimensional porque lo único que hay de delitos son homicidios, no robos, no hurtos, las extorsiones... cuando en el discurso oficial se habla, es homicidios, entonces la tarjeta de presentación es “hemos disminuido los homicidios” (Experto en Seguridad 4).

De acuerdo a funcionarios entrevistados, otro de los cambios importantes advertidos desde la llegada de Munguía Payés al MJSP fue el progresivo proceso de toma de control del funcionamiento del MJSP, la PNC, el OIE, el Aeropuerto de Comalapa, la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), y Aduanas y Fronteras, entre otras.

En el aeropuerto igual, el ejército mantenía control del aeropuerto, todavía lo mantiene y la policía no tenía capacidad en el aeropuerto internacional como para registrarlos a ellos o hacerles controles de ingreso y salida. Y peor en el aeropuerto de Ilopango, donde ellos no dejan que ninguna autoridad civil llegue a hacer inspecciones de vuelo, que llegue a hacer registros preventivos o a investigar mucho menos (Experto en Seguridad 17).

Todo esto fue posible mediante el nombramiento de hombres de confianza del general Munguía (militares, ex militares y civiles), en áreas claves de diferentes instituciones del Estado, lo cual contó con el apoyo del presidente Funes. Varios de ellos fungieron como asesores del general Munguía mientras era ministro de la Defensa Nacional, y algunos son sus antiguos compañeros de militancia en el extinto Partido Acción Popular (AP), como en el caso de Ricardo Perdomo, Simón Molina Montoya y Raúl Mijango (Moreno, 2003).

En esta línea, a su salida de Defensa, Munguía siguió teniendo una importante injerencia en la Fuerza Armada al nombrarse en su sustitución al general Atilio Benítez, quien se había desempeñado como viceministro de la Defensa Nacional durante su gestión.

Una de las primeras acciones impulsadas por los generales fue asegurar el control de los aparatos de inteligencia del Estado. En el caso del OIE, luego de la salida de Eduardo Linares en diciembre de 2011, fue nombrado como director de forma interina Simón Molina Montoya, un coronel retirado, que ha manejado un equipo de inteligencia al servicio del general Munguía, además de haber sido parte de su grupo de asesores en el Ministerio de la Defensa Nacional (Arauz y Valencia, 2012). Diversas fuentes entrevistadas señalan al coronel Molina Montoya como un hombre clave en la negociación con las pandillas.

Fuentes periodísticas revelaron que, antes de la salida de Linares, la Fuerza Armada ya había retomado el control de una parte sustantiva del OIE debido a la desconfianza del presidente hacia Linares (Arauz y otros, 2010). Eso explica, en parte, los incidentes en los que miembros de la Fuerza Armada llegaban a decomisar información al OIE, sometían a interrogatorios o sacaban a algunos de sus miembros.

La estructura de inteligencia del OIE que funcionaba bajo la dirección de Linares fue desarticulada en la práctica, y asumida por militares antes del nombramiento formal de Ricardo Perdomo como director.

[...] ellos solos se han ido moviendo, a acumular poder a través del control de diferentes instituciones, aunque directamente no les fue otorgado de esa manera. Por ejemplo, si bien les fue otorgada la seguridad del presidente, pero no les fue otorgada la función de vigilar a otras instituciones del estado, o competir con la OIE, al final la OIE prácticamente está al poder de los militares, aunque tienen una cabeza formal que es el director, el director es civil, pero toda la estructura fue desarmada y asumida por los militares (Experto en Seguridad 22).

Con el nombramiento de Perdomo, Molina Montoya quedó como el segundo al mando del OIE, lo que garantizó que cercanos colaboradores del general Munguía aseguraran el control de la inteligencia del Estado. A la vez, a su llegada a la PNC, los generales removieron de tajo a 30 investigadores del CIP y colocaron en la jefatura al comisionado Óscar Aguilar. El anterior jefe del CIP, el comisionado Edgard Lizama, fue sacado de la policía y enviado a la Comisión de Servicios de Cancillería, una especie de congelador que tradicionalmente ha servido para mantener fuera a algunos miembros de la institución.

La remoción de este equipo significó, en la práctica, la desarticulación del equipo de inteligencia policial que se había potenciado durante la gestión de Ascencio, como herramienta para la persecución criminal. El CIP realiza pesquisas en casos vinculados al narcotráfico, crimen organizado y pandillas. De acuerdo a algunos funcionarios entrevistados, informes de inteligencia señalaban la participación de militares y gente vinculada al sector político en estructuras de delincuencia organizada. Estas mismas fuentes sostienen que el CIP había logrado recopilar abundante información sobre el llamado Cártel de Taxis, algo que pudo haber influido en la decisión de su desarticulación. Se tuvo conocimiento además de que al equipo de investigadores removidos del CIP, les abrieron procesos disciplinarios internos y algunos de ellos fueron posteriormente objeto de persecución y amenazas.

En el caso del MJSP, con la llegada del general, fue notoria la designación de militares, ex militares y personas allegadas al general Munguía. En la práctica, el MJSP pasó a ser administrado por coroneles, en quienes recayeron decisiones de orden técnico en áreas para las cuales no han sido formados, como la seguridad pública, migración y extranjería, sistema penitenciario, y prevención social de la violencia, entre otros.

A su vez, tal y como ha sido señalado con anterioridad, la Política de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, como el marco estratégico bajo el cual se regiría la conducción de la seguridad pública fue progresivamente abandonada tanto en la práctica como en el discurso, aun cuando formalmente fue aprobada bajo administración de Munguía. Varios analistas consultados señalan que no hay coherencia entre la política formal y las estrategias bajo las cuales se condujo la seguridad en estos últimos años.

Yo creo que esa política es una declaración de buenas intenciones, que verdaderamente en el lenguaje de los operadores de la política pública, que sería el ministro de justicia y seguridad pública, el jefe de la policía, no existe. Usted puede revisar desde que tomó posesión David Munguía Payés... yo creo que si se hace un análisis de contenido de todos los discursos que ha hecho, en ningún momento se ha referido a la política, a pesar de que él la firma (Experto en Seguridad 4).

Si bien a la llegada de Munguía Payés al MJSP, Douglas Moreno había sido nombrado viceministro de Justicia y Seguridad Pública y designado como el responsable de coordinar las políticas de prevención, éste no recibió el apoyo político ni los recursos necesarios para desarrollar las estrategias e intervenciones propuestas. Un análisis del gasto público dirigido a las estrategias preventivas del sistema de seguridad y justicia mostraba que en 2011 el presupuesto asignado a prevención representaba solo el 3% del gasto en seguridad, uno de los más bajos de los últimos años (Banco Mundial, 2012).

Moreno también fue nombrado por el Ejecutivo como el encargado de coordinar los programas de prevención y rehabilitación que se echarían a andar en los municipios libres de violencia, en el marco de la llamada “tregua entre pandillas” y de negociar con líderes pandilleros las condiciones para la implementación de los programas locales. Sin embargo, Moreno renunció a su cargo en junio de 2013. A su salida, denunció la falta de voluntad

política del Gobierno para impulsar la política nacional y los programas de prevención, así como el manejo irresponsable que el Ejecutivo hizo de los municipios libres de violencia, al comprometer inicialmente apoyo y luego dejar solos a los alcaldes en su ejecución (García, 2013; Diario1, 2014). “Jamás lo volvimos a leer ni a retomar. Entonces me convencí que muchas de las cosas que se prometían no tenían ninguna intención de llevarse a cabo”, aseguró Moreno a un periódico local, al referirse a la falta de implementación de la política nacional de seguridad formulada por el Gobierno de Funes (Diario1, 2014).

En contraste con la falta de implementación de los componentes de la política, varios entrevistados coinciden en señalar que, en la práctica, las principales apuestas de política impulsadas por el Gobierno de Funes fueron la remilitarización de la seguridad pública y la llamada “tregua” entre pandillas.

En su rol de ministro de Justicia y Seguridad Pública, Munguía amplió la cooperación entre Fuerza Armada y la PNC y continuó destacando la imprescindibilidad de los militares en la tarea de hacer frente al auge delincencial, en función de las limitaciones que la policía tiene para cumplir esta tarea.

Yo creo que el rol que está desempeñando en este momento es el rol que debe de desempeñar, apoyar a la Policía Nacional Civil en donde la Policía Nacional Civil lo necesite. Y hasta hoy, en las 30 y pico zonas de mayor incidencia delincencial, en los centros penales y sus alrededores y en las fronteras. Yo creo que eso es lo que la Fuerza Armada tiene que hacer, llenar algunos vacíos que no los podemos cubrir nosotros con la Policía Nacional Civil, porque tendríamos que tener una plantilla de casi el doble o el triple y no la tenemos (David Munguía Payés, en entrevista personal el 11 de marzo de 2013).

La recuperación del control de la PNC

Una de las instituciones que más fue permeada en su funcionamiento y dinámica interna con la llegada de los generales Munguía y Salinas fue la PNC. Aunque en apariencia no se produjeron cambios respecto a su operatividad, desde su llegada, la nueva dirección realizó movimientos en puestos estratégicos de la policía como algunas subdirecciones, regionales, el CIP y algunas delegaciones, en las que se nombró a gente de confianza del director y del ministro, varios de los cuales son oficiales procedentes del ejército. En varios casos, se retornó a oficiales a los cargos que ocupaban con anterioridad a la llegada de Ascencio.

A la vez, Salinas envió al subdirector de Seguridad Pública, Hugo Ramírez, a la Comisión de Servicios de Cancillería, con el propósito de mantenerlo fuera de la PNC. Ramírez junto a Lizama, el ex jefe de CIP, habían sido parte de un grupo de mandos de la policía que, ante los rumores de la llegada del general al MJSP, habían adelantado al presidente su oposición y una eventual renuncia colectiva (Martínez y Arauz, 2011).

El comisionado Héctor Mendoza Cordero fue designado como subdirector de Investigaciones, cargo que había desempeñado hasta entonces Howard Augusto Cotto.

Mendoza Cordero fue uno de los oficiales señalados por sus presuntos vínculos con el Cartel de Taxis (Silva, 2013). A la vez, fueron removidos casi todos los investigadores del Centro de Inteligencia Policial, y sustituidos por gente de confianza del general Munguía y Salinas.

La rotación del personal policial contravino los mecanismos y procedimientos para el traslado o la asignación de nuevos roles de servicio, establecidos por la PNC en las Normas Técnicas de Control Interno. Esta normativa interna garantiza al personal policial estabilidad en sus puestos por un período de al menos dos años, a fin de que desarrollen experiencia, conocimiento del área y un proyecto de trabajo. A su vez, los nombramientos de cargos deben ser aprobados por el director, a propuesta del subdirector general, proceso que de acuerdo a algunos oficiales no parece haberse respetado.

Fuentes consultadas consideran que muchas de las asignaciones a los puestos bajo la dirección de Salinas se hicieron discrecionalmente y no con base a criterios de experiencia, especialización y profesionalización; algo que se había buscado regular durante la administración Ascencio.

Se creó normativa interna que diera cierta estabilidad. Vaya, por ejemplo, de que al asumir una jefatura, iba a tener la estabilidad de desarrollar ahí todo un proyecto; mínimo dos años. Pero la experiencia que yo conocí es que las políticas de instituciones policiales es: el primer año, es de entrenamiento; el segundo, de implementación; y, el tercero, para transmitir los conocimientos. Por otro lado, que la gente que llega tenga el perfil idóneo para el puesto, que esté capacitado. Pero alguno que va para medio ambiente, tiene una especialización en finanzas y es todo contrapuesto. Vaya, eso se había corregido; ahora ya no. Aparte que esas estructuras cuestionadas que podían tener vínculos delincuenciales, se están volviendo a reorganizar (Experto en Seguridad 21).

Al referirse a los cambios, Munguía Payés reconoció que los movimientos se debieron a nombramientos de confianza, con vistas a oxigenar las subdirecciones de la policía y de obtener las metas propuestas en su gestión como ministro de Justicia y Seguridad Pública (Beltrán, Escalante y Marroquín, 2012). A la vez, admitió que algunos traslados obedecieron a las inconformidades que sus nombramientos habían provocado entre algunos oficiales de la policía, por lo que tales cambios eran un medio para prevenir tensiones. Sin embargo, de acuerdo a Munguía Payés, este malestar se habría disipado luego de los primeros meses de que Salinas asumiera la dirección de la PNC.

¿Por qué los cambios? Bueno, los cambios son normales. Cuando una persona asume una nueva responsabilidad, en una oficina o en una oficina pública, uno quiere trabajar con gente en quien tenga un poco más de confianza, que no solamente sea una persona capaz, sino en quien tenga un poco más de confianza. Y el problema de la llegada de militares en situación de retiro provoca algunas tensiones al interior de la policía y ansiedades; porque a nosotros se nos relaciona mucho con la mano dura, con disciplina férrea, con imposición, con autoritarismo, inclusive. Entonces, yo creo que algunos mandos policiales pensaron que íbamos a llegar nosotros, así, de esa manera. Y como ya habían manifestado, algunos, su inconformidad por la llegada de nosotros, no íbamos a trabajar, seguramente,

en forma armónica y coordinada. Entonces, lo mejor era hacer algunos cambios, entonces, decidimos hacer algunos cambios dentro de la misma policía. Y esa fue la razón de los cambios (Munguía Payés, en entrevista personal el 11 de marzo de 2013).

A la vez, fue evidente la excesiva injerencia del ministro Payés en la operatividad institucional y en decisiones internas como el nombramiento de puestos, la creación de nuevas unidades, e incluso la creación de Subdelegaciones como la de Panchimalco, algo que no le compete a la autoridad política, sino al director y subdirector de la PNC (Aguilar, 2012)¹⁰.

Los cambios de jefaturas que generaron más alarma fueron las asignaciones de oficiales señalados por sus presuntos vínculos con estructuras de crimen organizado, en áreas estratégicas para la corporación, que habían sido marginados por la anterior administración de la policía. En la práctica, esto no solo significó dar marcha atrás a los esfuerzos de depuración realizados por la IGPNC bajo la dirección de Zaira Navas, sino la legitimación y reivindicación de oficiales seriamente cuestionados por las máximas autoridades policiales.

La reincorporación de estos oficiales generó diversas reacciones de rechazo y disconformidades al interior de la PNC, pues además de legitimar la impunidad, representó la posibilidad de que estructuras vinculadas al crimen organizado, que habían logrado debilitarse, se reorganizaran al interior de la PNC.

El Frente no supo defender y eso es complicado, porque se recompusieron [los grupos de oficiales a los que se había logrado neutralizar], porque se volvieron otra vez a esos niveles en el que estaban y cobrando venganza. Yo no tengo duda de que le están pasando factura a mucha gente que en aquel momento quiso hacer y ahora estos no los van a perdonar. Eso es lo otro que está sucediendo. A parte de que en qué situación está la policía que tenía una gran desertión de personas, tenía profesionales pues, que lo que prefirieron fue mejor irse: -“Aquí no tenemos espacio”- buscaron misiones de servicio, buscaron misiones internacionales y prácticamente eso es. Y eso es desde la administración de Meneses, por lo menos (Experto en Seguridad 10).

A la vez, Carlos Linares, un ex juez especializado de Santa Ana, quien sustituyó a Zaira Navas en la Inspectoría General, archivó las investigaciones iniciadas por su predecesora contra oficiales señalados por hechos delictivos, asegurando que los casos habían prescrito o habían sido absueltos por falta de pruebas. Esto fue interpretado por algunos como una estrategia para limpiar la imagen de los oficiales cuestionados, algunos de los cuales ocupaban cargos importantes en la corporación. Sin embargo, el inspector Linares asegura que les retiraron los cargos porque, aunque hubo investigaciones, los casos fueron absueltos por los Tribunales Disciplinarios anteriores.

10 La subdelegación de Panchimalco fue lanzada en noviembre por el general Munguía como modelo exitoso dentro del plan comunidades seguras, a su llegada al MJSP. El esquema de intervención incluyó un amplio despliegue de fuerzas especiales y miembros de unidades élites de la PNC (Flores, 2011). Sin embargo, la incidencia delincinencial y la presencia de pandillas en este municipio continuó en los siguientes años (Membreño, 2012).

Fueron llevados a los Tribunales Disciplinarios pero en esos mismos tribunales los absolvieron. O por decirle otra cosa, se archivaron los casos en la misma gestión. O sea, dos cosas esenciales. Señalamientos pudo haber habido y por esa razón fueron investigados. Entonces, nunca fueron sancionados por ningún Tribunal Disciplinario y por esa razón han salido absueltos (Carlos Linares, en entrevista personal el 13 de marzo de 2013).

Durante la gestión de Salinas, la IGPNC y los órganos de control interno mantuvieron un bajo perfil interno y externo. A nivel de gestión interna, no cuentan con un archivo actualizado y sistematizado de denuncias o quejas contra los miembros policiales, a lo que atribuyen su incapacidad para facilitar estadísticas a solicitantes externos.

[...] Datos así, estadísticos de eso así, no los poseemos. En eso estamos trabajando. Obviamente, es muy importante. Pero es una cuestión que no han dejado esa base [de datos] acá y por eso estamos tratando de construirlo, o por lo menos de dejarlo [...] (Carlos Linares, en entrevista personal el 13 de marzo de 2013).

Líderes de organismos de derechos humanos consultados señalaron que luego de la salida de Navas, se dificultó la coordinación con la IGPNC. Existió falta de respuesta o respuesta tardía por parte del inspector Linares ante la remisión de casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de la corporación.

A nivel interno, si bien el inspector Linares señala como éxitos de su gestión la sanción de un mayor número de elementos en relación a sus predecesores, le resta importancia a las denuncias ciudadanas por abusos policiales y a las que interponen los subalternos hacia jefes policiales, aduciendo que se trata de quejas sin fundamento.

Mire, fíjese que así, una que yo diga –“híjole, cómo cometen esta falta”- pues no le podría asegurar, porque son infinidad de cuestiones; unas ni faltas son. No llegan pero ni a falta leve, pero lo quieren hacer faltas graves o faltas muy graves o hasta faltas leves. Qué le quiero decir con esto, que hay hechos que no son constitutivos de nada (Carlos Linares, en entrevista personal el 13 de marzo de 2013).

Una actitud similar expresó cuando se le consultó sobre los mecanismos internos para prevenir y sancionar la infiltración del crimen organizado dentro de la corporación policial, aduciendo que la investigación de delitos le corresponde a la FGR, por lo que no es competencia de la IGPNC establecer si alguien de la corporación tiene participación en estructuras delictivas.

Cuadro 3.2.
Fragmento de entrevista con el Inspector Carlos Linares

Hay otro tema vinculado a estos señalamientos, que se refiere a señalamientos que apuntan a que algunos oficiales de la PNC podrían estar involucrados en actividades u operaciones del crimen organizado, ¿qué investigaciones ha realizado la Inspectoría en ese sentido?

Linares: Obviamente, es la Fiscalía General de la República. Me está preguntando de delitos, de crimen organizado y eso lo investiga la FGR.

Sí, pero es una falta disciplinaria muy grave contemplada en la Ley Disciplinaria Policial; investigar esa conducta es competencia de la Inspectoría...

Linares: Sí, pero yo no le puedo decir que x o y persona está relacionada con el crimen organizado si la FGR no ha dicho que realmente hay una investigación de crimen organizado y que por ende esos policías comenten delito...

Entonces, ¿en su gestión no han llegado reportes de este tipo?

Linares: No, no. En la gestión mía, no.

Siempre vinculado a esto. Ahora, la coyuntura regional en el tema de seguridad se está enfrentando a este tremendo desafío o la amenaza de la creciente influencia o avance del crimen organizado en Centroamérica. Entonces, una de las estrategias de estas redes es penetrar la institucionalidad de los Estados y claro, de la policía...

Linares: Eso no se sabe. Esa es especulación...

Fuente: Carlos Linares, en entrevista personal el 13 de marzo de 2013

A la vez, varias de las fuentes consultadas señalan que a nivel interno se flexibilizaron durante este período los sistemas disciplinarios y la supervisión y verificación de los procedimientos policiales, por parte de las unidades de control interno. Contrario a lo señalado por el general Salinas a su llegada a la PNC en el que se buscaría mejorar la disciplina, algunos sostienen que se fomentó un clima de impunidad. Fuentes consultadas sostienen que las mismas unidades disciplinarias han enviado el mensaje “No vamos a joder a nadie en la calle”, al tiempo que trascendió que hay lineamientos de las altas autoridades policiales de “Dejar trabajar a la gente”.

Esto contradice el mandato de la PNC en la prevención de la mala conducta policial y en el énfasis del respeto a los derechos humanos recogido en su doctrina y su normativa interna, echa por la borda los esfuerzos de fortalecimiento del régimen disciplinario interno realizados en el pasado y promueve un clima de impunidad y tolerancia hacia la mala conducta policial. De no apostar por el fortalecimiento de los mecanismos de control interno, se corre el riesgo de que la PNC sea blanco de mayor infiltración de estructuras delincuenciales.

En la práctica, la remilitarización de las instituciones de seguridad durante el pasado quinquenio no supuso reformas legales para supeditar las instituciones a la Fuerza Armada ni la incorporación de militares activos a la corporación policial. Se trató de un proceso

más estratégico que consistió en ir permeando a las instituciones, mediante la asignación de hombres de confianza del general Munguía en puestos claves que les permitieran mantener el control de ámbitos estratégicos de la seguridad.

Se perpetúa el control de la PNC a partir de que ellos no necesitan meter el montón de militares al interior de la institución. Ellos lo pueden hacer a través de la gente que ya está en la policía y que es proclive a su pensamiento. Si no necesitan que ellos [militares] estén dirigiendo, pero ellos han favorecido a esas personas. Entonces, no necesitan estar ahí para tener control [...] (Experto en Seguridad 13).

En mayo de 2013, la Sala de lo Constitucional resolvió que los nombramientos de David Murguía Payés y Francisco Salinas eran inconstitucionales, argumentando que su condición de militares contraviene lo establecido en la Constitución y en los Acuerdos de Paz, al tratarse de instituciones civiles. Sin embargo, para varios de los entrevistados, su salida formal es relativa porque durante su paso por las instituciones lograron asegurar un importante control. Han dejado sus bases, contratado gente, sacado información y establecido redes que les permiten tener un control cercano a la institucionalidad.

Entonces su salida es relativa, pueden salir las cabezas, pero sus extensiones van a seguir ahí. Hasta que llegue alguien que vaya a romper esas estructuras y las del crimen organizado, también, que siguen ahí y ya estaban, cuando llegamos nosotros algunas redes salieron, pero otras todavía estaban ahí y operaban de manera reservada y no se logró ejecutar las decisiones, o llevar a ejecución, las decisiones que teóricamente debían de realizarse, es decir de romper todas esas redes (Experto en Seguridad 21).

A su salida del MJSP, Funes nombró nuevamente al general Munguía como ministro de la Defensa Nacional y como su asesor en el tema de seguridad, y al general Salinas como director del OIE. En sustitución de Munguía al frente del MJSP fue nombrado Ricardo Perdomo, quien se desempeñaba como director del OIE, mientras que como director de la PNC fue nombrado Rigoberto Pleitez, un civil quien había ocupado el cargo de director de Migración y Extranjería, desde la llegada de Munguía al MJSP.

En términos fácticos, estos nombramientos hechos por el presidente Funes parecieron significar solo una rotación de posiciones claves de un grupo de cercanos colaboradores del general Munguía, con lo que en la práctica este continuó manteniendo una fuerte injerencia en las decisiones de seguridad y en el control del aparato de inteligencia estatal. Con el triunfo del FMLN en marzo de 2014, Munguía Payés fue designado nuevamente como titular en Defensa, decisión que ha sido cuestionada por diferentes sectores.

En resumen, el giro en el enfoque de seguridad pública producido desde el inicio de la gestión de Funes, que privilegió el recurso de medidas efectivistas y mediáticas, no solo dio lugar a un continuismo en relación a los enfoques populistas punitivos que prevalecieron en la conducción de la seguridad durante los Gobiernos de Arena, sino que interrumpió el avance de procesos de fortalecimiento institucional iniciados durante los primeros dos años de Gobierno.

La designación de los generales Munguía y Salinas y los cambios promovidos en la institucionalidad de seguridad durante la gestión han provocado un fuerte debilitamiento interno de las instituciones del ramo, particularmente de la PNC. Este debilitamiento cobra especial relevancia en el actual contexto de criminalidad que prevalece en el país y en la región. Pero además de los efectos contraproducentes en la institucionalidad, las erráticas medidas adoptadas por la administración Funes en materia de seguridad suelen producir diversos impactos en la cultura política al posicionar en el imaginario colectivo la figura militar como el actor imprescindible para resolver los problemas de la nación, en un contexto en el que aún hay un fuerte predominio de valores autoritarios.

Capítulo 4.

La situación del sistema penitenciario salvadoreño

“Hoy por hoy el Estado salvadoreño no ofrece las condiciones para la rehabilitación. Nadie se rehabilita en un escusado”

(Douglas Moreno, ex director de Centros Penales)¹

En El Salvador, la entidad encargada de la Política Penitenciaria, de acuerdo al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (Art. 35), es el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, mientras que la organización, el funcionamiento y el control administrativo de los centros penitenciarios le corresponde a la Dirección General de Centros Penales (DGCP), según lo establece el Art. 19 de la Ley Penitenciaria, vigente desde 1997. La mencionada ley establece que las instituciones penitenciarias tienen por finalidad brindar al condenado, por medio de la ejecución de la pena, las condiciones favorables para su desarrollo personal, que le permitan una armónica integración a la vida social al momento de recobrar su libertad, tal como lo establece el inciso final del Art. 27 de la Constitución.

Durante la administración Funes, una de las áreas de la seguridad que experimentó mayores avances en la gestión de reformas orientadas a su modernización y profesionalización fue precisamente el sistema penitenciario. Aunque en el balance general, las propuestas planteadas por las autoridades penitenciarias avanzaron con dificultades, o fueron concretadas hasta los últimos años de la gestión, programas como “Yo Cambio” y los esfuerzos de depuración y formación de un “nuevo agente penitenciario” constituyen sin lugar a dudas algunas de las reformas más novedosas que se hayan impulsado en uno de los sistemas penitenciarios más hacinados de Latinoamérica.

La implementación de estas propuestas de reforma enfrentó no pocas dificultades, asociadas a las resistencias de grupos de poder que se han beneficiado de las redes de corrupción y criminalidad organizada que han operado en las cárceles salvadoreñas, a limitaciones presupuestarias, a los cambios constantes de titulares y a las nuevas dinámicas que se generaron en las cárceles durante la llamada “tregua entre pandillas”, entre otras.

¹ En entrevista concedida al periódico digital El Faro, publicada el 2 de enero de 2012 (Valencia y otros, 2012).

Este apartado aborda en una primera parte la situación actual del sistema penitenciario, para luego desarrollar algunas de las iniciativas más relevantes impulsadas durante el último lustro en el sistema penitenciario salvadoreño.

4.1. La situación del sistema penitenciario de adultos

En las últimas dos décadas, el sistema penitenciario salvadoreño ha experimentado una profunda crisis como resultado de la desatención estatal que ha prevalecido durante larga data y de los esfuerzos de grupos de poder fáctico por mantener el control de las cárceles salvadoreñas. El aumento de la criminalidad y el exponencial crecimiento de la población penitenciaria resultante de un modelo de política criminal que ha privilegiado la cárcel como sanción penal y medida preventiva, junto a la presencia de amplias redes de corrupción que han operado en torno a las cárceles, los escasos o inexistentes programas de rehabilitación y reinserción, las condiciones infrahumanas en las que sobrevive la mayoría de la población penitenciaria y los abusos sistemáticos que sufren los internos tanto por parte de agentes estatales como de otros internos, son algunos de los principales factores que han contribuido al agravamiento progresivo de la situación de las cárceles salvadoreñas. Como señala el Centro de Estudios Legales y Sociales “el daño que de por sí ocasiona la prisión, además se complementa con evidencias de violencias estructurales en los lugares de encierro, condiciones de detención indignas, situaciones de maltrato y tortura” (CELS, 2011, pg.14).

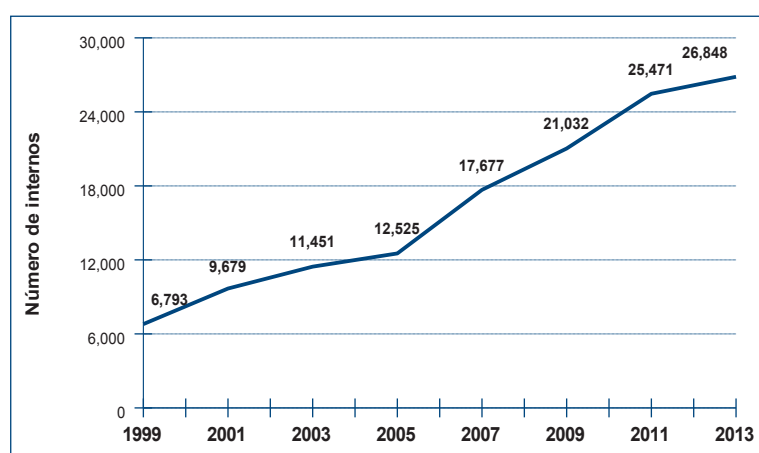
En 2007, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social señaló que el sistema penitenciario salvadoreño enfrentaba tres problemas principales: la incapacidad de cumplir con los fines de la Ley Penitenciaria, esto es, la rehabilitación y reinserción de los reclusos; el hacinamiento y los altos niveles de criminalidad en el interior de las cárceles. Aunque estos problemas son compartidos por diversos países de la región, algunos como la sobrepoblación y el hacinamiento carcelario han alcanzado las tasas más altas de su historia, superiores a las exhibidas por la mayoría de los países latinoamericanos.

4.1.1. La sobrepoblación penitenciaria

La sobrepoblación penitenciaria y su consecuencia más directa, el hacinamiento penitenciario, no son problemas nuevos en el país. La sobrepoblación penitenciaria es el resultado del acelerado crecimiento de las tasas de encierro, con el consiguiente aumento del número de presos y presas excediendo la capacidad instalada de las prisiones para alojarlos (Carranza, 2012). Técnicamente, se habla de sobrepoblación penitenciaria cuando la densidad penitenciaria es superior a 100, es decir, cuando el número de internos supera la capacidad instalada de una prisión o del sistema en su conjunto (Comité Europeo para los problemas criminales, en Carranza, 2012).

El Salvador cuenta con 19 centros penitenciarios a nivel nacional, un Pabellón de Resguardo Psiquiátrico, adscrito al Hospital Psiquiátrico Nacional y dos centros abiertos con una capacidad para albergar a 8,490 reos. Sin embargo, el crecimiento exponencial de la población interna, experimentado en la última década y media, ha superado en cuatro veces la actual capacidad instalada del sistema penitenciario. A finales de 2013, la población penitenciaria adulta alcanzó los 26,848 internos, lo que representa una tasa de 557 por cada 100,000 habitantes y una densidad penitenciaria de 316.2, considerada la más alta de América Latina. El siguiente gráfico muestra la evolución de la población penitenciaria entre 1999 y 2013, según datos de la DGCP.

Gráfico 4.1.
Evolución de la población penitenciaria en El Salvador, 1999-2013



Fuente: DGCP, diversos años

Al examinar este crecimiento en períodos, podemos advertir que entre 1999 y 2003 la población penitenciaria creció en 4,658 internos, lo que representó un incremento del 68.6%. Entre 2004 y 2008, período caracterizado por la implementación de la política Súper Mano Dura, la población penitenciaria creció en 7,624 reos, es decir un aumento del 62.2%. El 88% de este incremento correspondió a miembros de pandillas, lo que evidencia el impacto que las políticas anti maras tuvieron en el crecimiento de la población penitenciaria.

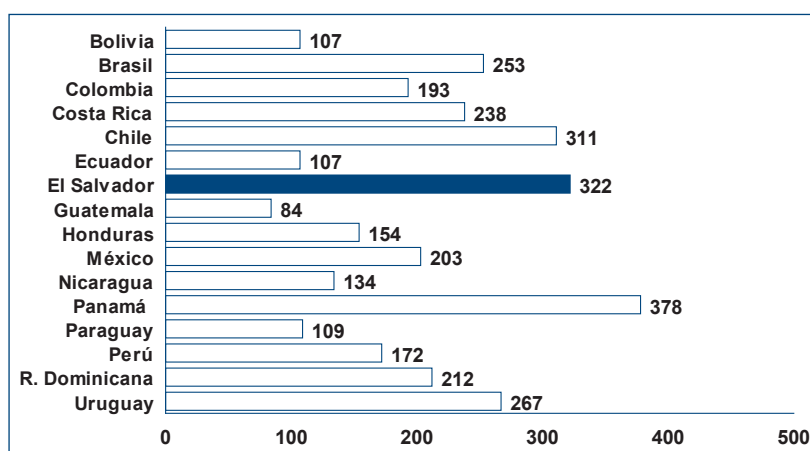
En el período de 2009-2013, si bien la población penitenciaria llegó a niveles sin precedentes en su historia, cercanos a los 27,000 internos, se advierte un menor crecimiento porcentual respecto a períodos anteriores (24.6%). No obstante, de mantenerse la tendencia promedio de crecimiento anual de 1,300 reos para el último quinquenio, al cierre de 2014 la población penitenciaria podría haber superado los 28,000 reclusos.

Pero esta reducción de la tasa de encierro experimentada en este último lustro no se debe necesariamente a que el Estado ha abandonado el enfoque represivo o a la vigencia de una nueva normativa procesal penal, sino a una mayor aplicación de medidas sustitutivas a la prisión, lo que podría estar reduciendo el uso de la detención provisional, así como a la

implementación de programas de libertad asistida, libertad condicional y otros programas en medio abierto por parte de la DGCP y el Departamento de Prueba y Libertad Asistida (Depla), de la Corte Suprema de Justicia, algunos de los cuales se describirán con mayor detalle al final de este capítulo.

Al comparar las tasas penitenciarias por cada 100,000 habitantes de 16 países de América Latina en 2011, El Salvador se ubicó en la segunda posición más alta con 322 reclusos por cada 100,000 habitantes, después de Panamá que reportó una tasa de 378 por cada 100,000 habitantes. En contraste, Guatemala reflejó la tasa más baja de los países en estudio, con 84 reos por cada 100,000. Estos datos confirman que El Salvador ha experimentado en los últimos años, uno de los aumentos más drásticos de prisionización de América Latina (Damert y Zúniga, en Iudop, 2010).

Gráfico 4.2.
Comparativo de tasas penitenciarias por 100,000 habs.
en América Latina, 2011



Fuente: Carranza, 2012

La densidad penitenciaria es un indicador utilizado para medir la sobrepoblación penitenciaria, que se calcula al dividir el total de personas alojadas en el sistema penitenciario entre el número de plazas disponibles, y dividirlos entre cien. Cuando la densidad penitenciaria es superior al 100% se puede catalogar como sobrepoblación penitenciaria, mientras que cuando supera el 120% se conoce como sobrepoblación crítica o hacinamiento (Comité Europeo para los problemas criminales, en Carranza, 2012).

La siguiente tabla muestra la evolución de la población reclusa, la capacidad instalada y la densidad por cada cien plazas para el período 2009-2013. De acuerdo a estas cifras, la densidad penitenciaria creció progresivamente en el último quinquenio, a excepción del 2013, en el que se logró una leve disminución respecto al año anterior. Esta reducción obedece fundamentalmente a que se ha otorgado la libertad definitiva y otros beneficios penitenciarios a un mayor número de internos respecto a otros años, así como a la ampliación

de la capacidad instalada del Centro Penal La Esperanza en 400 plazas más. Sin embargo, los datos muestran que el sistema penitenciario ha exhibido en el pasado quinquenio una densidad promedio de 305%, lo que representa dos veces y medio el parámetro de densidad penitenciaria crítica establecido internacionalmente.

Tabla 4.1.
Población penitenciaria, capacidad instalada y densidad del sistema penitenciario
El Salvador, 2009-2013

Año	Población reclusa	Capacidad instalada	Densidad por cada 100 plazas
2009	21,032	8,090	260
2010	23,960	8,090	296.2
2011	25,471	8,090	314.8
2012	27,032	8,090	334.2
2013	26,848	8,490	316.2

Fuente: DGCP, diversos años

Este dato revela la envergadura del problema de sobrepoblación en el sistema penitenciario salvadoreño y confirma el elevado uso de la prisión al que ha recurrido en la última década el sistema penal salvadoreño. Al comparar nuevamente los indicadores de densidad carcelaria con otros países de la región, El Salvador encabeza las tasas más altas de sobrepoblación penitenciaria de América Latina (Carranza, 2012).

El grado de hacinamiento y sobrepoblación es exponencialmente mayor al promedio nacional en la mayoría de Centros Penales del país. En 2013, 12 de las 19 cárceles existentes en el sistema de adultos reportaron una densidad penitenciaria que supera al promedio nacional (316.2%), lo que da una idea de la crisis que enfrenta el sistema penitenciario nacional. Esto, sin mencionar los 3,300 detenidos que se encontraban en las bartolinas policiales del país hacia finales de 2013, las cuales solo tienen capacidad para 1,000 personas (Cabrera, 2013).

El siguiente cuadro muestra la situación de sobrepoblación existente en las diferentes penitenciarias del país durante 2013. Como puede advertirse, a excepción del Penal de Máxima Seguridad de Zacatecoluca, en todos los reclusorios donde se aplica una medida o pena de internamiento, se reportan elevados índices de sobrepoblación penitenciaria. Especialmente graves y dramáticos son los casos del Pabellón de Resguardo Psiquiátrico, el Centro Penal de Mujeres de Ilopango y el Centro Penal de San Miguel, que multiplican en varias veces el parámetro de sobrepoblación crítica establecido internacionalmente.

Tabla 4.2.

Población penitenciaria, capacidad instalada, sobrepoblación y densidad según centro penal, 2013

Centro penitenciario	Población recluida	Capacidad instalada	Sobrepoblación	Densidad
Apanteos	3,855	1,800	2,055	214.2
Izalco	1,671	768	903	217.6
Metapán	263	170	93	154.7
Sonsonate	743	200	543	371.5
Occidental	896	350	546	256
Ilopango	1,968	220	1,748	894.5
La Esperanza	5,134	1,200	3,934	427.8
Quezaltepeque	967	200	767	483.5
Chalatenango	1,208	300	908	402.7
San Vicente	1,473	400	1,073	368.3
Cojutepeque	1,064	260	804	409.2
Sensuntepeque	475	220	255	215.9
Zacatecoluca	338	400	-62	84.5
Ciudad Barrios	2,518	1,000	1,518	251.8
Jucuapa	498	120	378	415
San Francisco Gotera	426	200	226	213
Unión	483	100	383	483
Usulután	1,258	300	958	419.3
San Miguel	1,392	180	1,212	773.3
Pabellón de Resguardo Psiquiátrico	109	12	97	908.3
Centro Abierto La Esperanza	102	60	42	170
Centro Abierto Santa Tecla	7	30	-23	23.3
Total	26,848	8,490	18,358	316.2

Fuente: DGCP

El Pabellón Psiquiátrico tiene una capacidad para 12 personas y en 2013 llegó a albergar a 109 internos, con el agravante de que se trata de internos que adolecen de trastornos mentales, por lo que requieren una atención médica especializada y mayor control. En el caso del Centro Penal de Ilopango, que cuenta con una capacidad para 220 mujeres, reportó cerca de 2,000 privadas de libertad, es decir en nueve veces su capacidad instalada, a lo que debe sumarse la presencia de bebés e infantes que conviven con algunas de ellas hasta la edad máxima de 5 años. El Centro Penal de San Miguel, que tiene capacidad para 180 internos, en 2013 llegó a recluir 1,392 internos, es decir, 1,212 personas más del cupo máximo.

La mayoría de las instalaciones penitenciarias son edificaciones públicas del siglo pasado (escuelas, alcaldías, guarniciones militares, etc.), que no fueron concebidas para ser utilizadas como Centros Penales, por lo que carecen de la arquitectura, el espacio y el diseño apropiado para funcionar como tales. Durante el día, los pasillos, corredores o patios, albergan a estos conglomerados humanos, la mayoría de los cuales se mantiene en situación de ocio total.

El agudo hacinamiento y las condiciones de habitabilidad en las que sobrevive la mayoría de la población privada de libertad en el país, se ven agravadas por la ausencia o precariedad

de los servicios básicos como agua y luz eléctrica, las condiciones de insalubridad, el pésimo servicio de alimentación, los deficientes servicios de salud y los limitados o inexistentes programas de inserción laboral y de rehabilitación en general, que predomina en la mayoría de Centros Penales del país. Esta delicada situación y las dificultades para rehabilitarse en estas condiciones fueron ilustradas por el ex director de Centros Penales Douglas Moreno cuando expresó a un medio de comunicación que “nadie se rehabilita en un escusado” (Valencia y otros, 2012).

Esta realidad contradice lo plasmado en el Art. 69 de la Ley Penitenciaria que establece que los centros penitenciarios deberán contar con enfermerías, clínicas médicas y psicológicas; instalaciones deportivas y recreativas; salas o espacios adecuados para recibir visitas; instalaciones sanitarias adecuadas; escuela, biblioteca, salas de estudio, talleres y lugares de trabajo apropiados a las modalidades de cada establecimiento.

Diversas normativas e instrumentos Internacionales de Derechos Humanos han definido la sobrepoblación como “un trato cruel, inhumano y degradante” (Carranza, 2012, p.65). Aunque durante la gestión de Funes, la DGCP ha realizado diversos esfuerzos para reducir el hacinamiento mediante la ampliación de la capacidad instalada, el desarrollo de programas de libertad asistida y la aplicación de algunos beneficios penitenciarios, el constante ingreso de nuevos reclusos ha limitado el impacto positivo de estas medidas en el sistema penitenciario en general.

Fuentes policiales señalan que diariamente la PNC captura en promedio 250 personas. De continuarse privilegiando políticas represivas sin considerar salidas alternas a la cárcel, como las penas no privativas de libertad y beneficios penitenciarios como la libertad condicional, que permitan mantener los equilibrios de entradas y salidas, el sistema penitenciario colapsará en el corto plazo, producto de las condiciones inhumanas de hacinamiento en las que sobreviven los y las internas en las cárceles del país.

...creer que usted va a resolver a garrotazos o llenando las cárceles, que ya no caben; esa es otra bomba de tiempo y ojalá no pase lo que pasó en Honduras [...], desde esa lógica ya teníamos 20,000 presos, y esa ya era sobrepoblación; y ahora tenemos 28,000. ¿Por qué? Porque sigue la lógica esa, que han arrestado a todo el mundo (Experto en Seguridad 14).

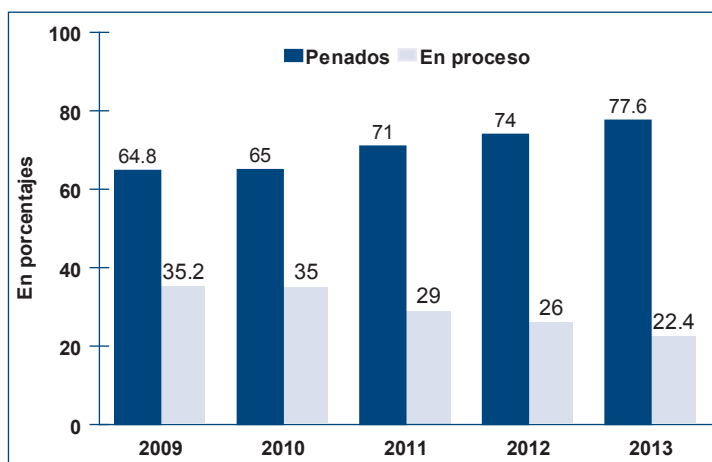
Es claro que la sobrepoblación penitenciaria, el hacinamiento y otros problemas como la grave violación a los derechos de los internos que enfrenta actualmente el sistema penitenciario, se debe en buena medida al esquema de justicia penal salvadoreño, que por largo tiempo ha privilegiado el uso de la prisión como el principal recurso para castigar el delito, ya sea como medida cautelar o como pena, por lo que la búsqueda de soluciones sostenibles requiere reformas estructurales al sistema de justicia, así como la adopción de reformas sociales por parte del Estado en su conjunto.

El concepto de justicia en nuestra sociedad está muy vinculado a la privación de libertad. Esta concepción ha permeado a la generalidad de la población salvadoreña y en particular a los aplicadores de justicia, quienes hacen un uso frecuente de las detenciones provisionales y una escasa utilización de las salidas alternas a la prisión y de libertad condicional, lo que incrementa la demanda de reclusorios. Sin embargo, tal y como sostiene Carranza (2012, pg. 58), “la paradoja del funcionamiento de los sistemas de justicia penal”, es que en la medida en que más personas detenidas producen, más “eficaz” se considera la justicia, no obstante, la criminalidad no parece mejorar, y en ocasiones empeora.

4.1.2. La situación jurídica de los internos

Otro fenómeno derivado del aumento delincencial y la tendencia a la prisionización que predomina en el sistema de justicia salvadoreño son los reos sin sentencia, el cual es además uno de los principales indicadores de la mora judicial. Aunque las reformas penales de 1997 lograron una reducción significativa de la tasa de reos sin condena y en el último quinquenio su número ha disminuido progresivamente, al cierre de 2013, un 22.4% de la población reclusa aún esperaba una sentencia, mientras que el restante 77.6% ya contaba con una condena. El siguiente gráfico muestra que el número de reos con sentencia ha ido en aumento en los últimos cinco años, con la reducción subsecuente de los que se encuentran procesados.

Gráfico 4.3.
Situación jurídica de la población penitenciaria, 2009-2013



Fuente: DGCP

Sin embargo, la reducción de los reos sin condena no se traduce necesariamente en un descongestionamiento de las cárceles, ya que la gran mayoría de los que reciben una sentencia pasan a engrosar las filas de los condenados. Por otra parte, aunque numéricamente el problema de los reos sin sentencia no parezca tener una elevada magnitud, la situación de las personas en prisión preventiva se agrava debido a la inexistencia en la mayoría de cárceles de una política de clasificación y separación de los internos, según su situación jurídica.

En la actualidad, la mayoría de penales albergan personas que están cumpliendo una pena, junto a los que se encuentran en espera de una sentencia, con lo cual éstos últimos enfrentan el mismo trato y sobreviven a las mismas condiciones de hacinamiento y precariedad que aquellos que ya están purgando una pena. “Ambos sectores padecen la privación de libertad en condiciones inhumanas y degradantes: la desocupación y el ocio, la falta de tratamiento, la imposibilidad de garantizar la salud, educación, la inadecuada distribución de alimentos, así como los métodos represivos de la seguridad interna” (PDDH, 2009, pg.15). A su vez, la falta de separación de los condenados de los procesados expone a estos últimos a complejos procesos de socialización criminal, que pueden favorecer su participación futura en hechos criminales, aun cuando se trate de personas inocentes, además de poner en riesgo su integridad física y su vida, al mezclarse con internos con alto grado de peligrosidad.

Particularmente grave es la situación de miles de personas que se encuentran detenidas provisionalmente en bartolinas policiales, muchas veces por tiempo indefinido, aun cuando de acuerdo a la ley no debería superar las 72 horas, debido a que no cuentan con un defensor por negligencia y falta de celeridad de la FGR en tramitar los requerimientos en las etapas iniciales del proceso, o al incumplimiento de los plazos procesales por parte del Órgano Judicial. En otras oportunidades, los detenidos permanecen en bartolinas simplemente porque no hay espacio en los Centros Penales.

Para reducir el hacinamiento penitenciario, la DGCP tiene previsto la ampliación del Centro Penal de Izalco, la construcción de un nuevo centro penal en Morazán; el mejoramiento y la ampliación de las granjas penitenciarias y, la compra de brazaletes electrónicos como medida de vigilancia electrónica, para lo cual la Asamblea Legislativa aprobó un préstamo de 71 millones de dólares provenientes del BCIE (Contrapunto, 2013).

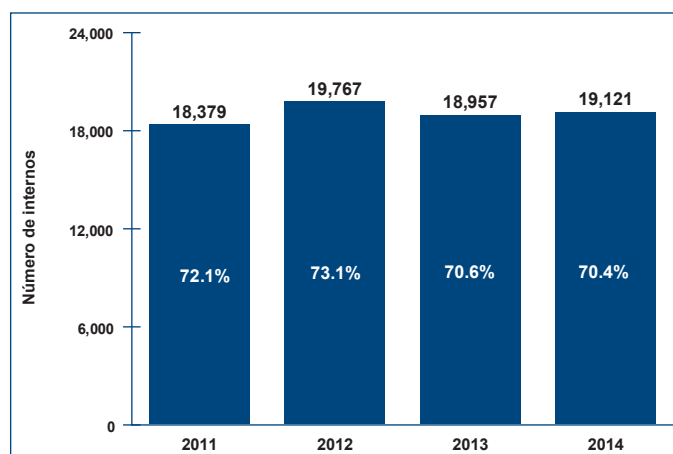
4.1.3. Los jóvenes, las mujeres y las pandillas en el sistema penitenciario

Los jóvenes en el sistema penitenciario

Una característica común de la población penitenciaria es que se trata mayoritariamente de hombres, jóvenes y pobres, lo que da una idea de los diversos impactos que la experiencia de encierro tiene en la vida de estas personas. La presencia mayoritaria de hombres jóvenes en las cárceles salvadoreñas ciertamente obedece a la mayor participación de este segmento en las dinámicas de la violencia, pero también a los procesos de criminalización de la figura social de la juventud que se han agudizado en el país desde las políticas de mano dura.

El exponencial crecimiento de la población reclusa ha conllevado a su vez a un crecimiento de las tasas de encierro entre la población joven. El siguiente gráfico muestra la evolución de la población joven en el sistema penitenciario de adultos. Como puede verse, en los últimos años más del 70% de la población privada de libertad oscila entre los 18 y 35 años.

Gráfico 4.4.
Número y porcentaje de internos entre los 18 y 35 años, 2011-2014*

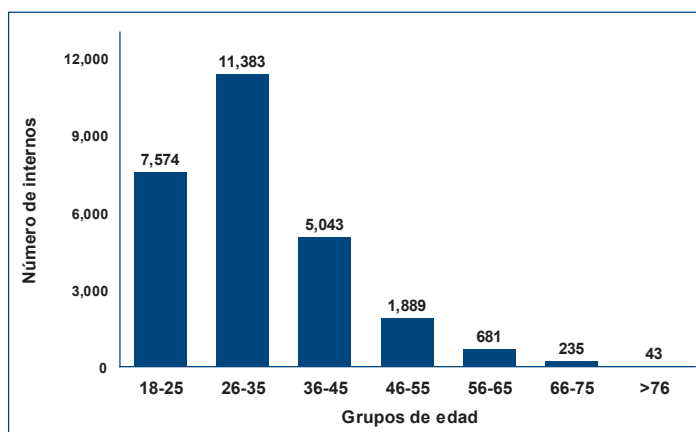


Fuente: DGCP

* Incluye información hasta abril de 2014

La gráfica siguiente muestra la población penitenciaria correspondiente al 2013, según rangos de edad. Del total de 26,848 reclusos registrados a finales del año recién pasado, 18,957 se ubican en el grupo entre los 18 a los 35 años, lo que representa el 70.6% del total de internos. El segundo grupo más representativo es el de los 36 y 45 años, que concentra el 18.8% de la población reclusa. Las personas de 46 años en adelante constituyen el 10.6% de los internos.

Gráfico 4.5.
Población penitenciaria según rangos de edad, 2013



Fuente: DGCP

Un dato que ilustra la alta vulnerabilidad de la población joven a caer bajo el control del sistema penal, es el crecimiento porcentual de adolescentes privados de libertad en los centros de internamiento registrado en los últimos años, aun cuando de acuerdo al régimen de justicia penal juvenil, el internamiento es la última alternativa a la que se debe recurrir para resocializar a los menores de edad que han delinquido.

Datos del Instituto Salvadoreño para la Niñez y Adolescencia (ISNA) revelan que entre 2006 y 2012 los menores de edad recluidos en centros de reinserción social pasaron de 801 a 1,331, lo que representa un incremento del 66.2% para el período en mención. Estas cifras no incluyen información de los Centros Intermedios que albergan jóvenes que han llegado a la mayoría de edad, mientras cumplen una sanción impuesta bajo la Ley Penal Juvenil, cuya población también ha registrado un considerable aumento, como lo refleja el siguiente consolidado.

Tabla 4.3.
Adolescentes y jóvenes en Centros de Internamiento del ISNA y Centros Intermedios, 2006-2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ISNA	801	858	844	930	971	1,451	1,386	1,331
Centros Intermedios	32	51	75	91	66	387	Nd	Nd
Total	833	909	919	1,021	1,037	1,838	1,386	1,331

Fuente: ISNA y MJSP

Las mujeres en el sistema penitenciario

Aunque invariablemente los hombres siguen siendo mayoría entre la población privada de libertad, las tasas de encarcelamiento de mujeres han experimentando un aumento exponencial en los últimos años. Concomitante al aumento acelerado de la población carcelaria, se ha registrado un crecimiento de las tasas de encierro de mujeres. Entre 2005 y 2013, las mujeres adultas privadas de libertad crecieron en un 252% al pasar de 600 a 2,524. El siguiente cuadro ilustra el comportamiento de la población penitenciaria por sexo en el período 2005-2013.

Tabla 4.4.
Número y porcentaje de población penitenciaria según género, 2005-2013

Año	Hombres	%	Mujeres	%	Total población penitenciaria
2005	11,894	95.2	600	4.8	12,494
2008	17,496	93	1,315	7	18,811
2009*	19,328	91.9	1,704	8.1	21,032
2010	21,700	90.6	2,260	9.4	23,960
2011	23,055	90.5	2,416	9.5	25,471
2012	24,386	90.2	2,647	9.8	27,033
2013	24,324	90.6	2,524	9.4	26,848

Fuente: DGCP, diversos años

* Incluye información hasta julio de 2009

En enero de 2008, el 93% de la población adulta interna eran hombres, mientras que las mujeres constituían el 7%. En julio de 2009, éstas habían alcanzado el 8.1% del total de la población reclusa, mientras que en 2011, ascendían al 9.5%. Hacia finales de 2013, el número de mujeres internas llegó a 2,524, lo que representa el 9.4% de la población reclusa,

muy por encima del promedio latinoamericano que ronda el 6.5%. A su vez, el 69.1% de las internas oscilaba entre las edades de los 18 a 35 años, lo que confirma que se trata de mujeres predominantemente jóvenes. Una tercera parte de las mujeres reclusas en el sistema de adultos (29.4%) son pandilleras activas o retiradas.

Aunque no se cuenta con información que explique los factores asociados al incremento de las mujeres en el sistema penitenciario en los últimos años, en 2009 la DGCP reveló que alrededor del 60% de estas mujeres estaban acusadas de cometer delitos contra el patrimonio (robos, hurtos, extorsiones, etc.) y relativos al tráfico de drogas y estupefacientes. En los últimos años, la masificación del control extorsivo ejercido por amplias redes delincuenciales que operan en el país, parece haber favorecido la mayor participación de las mujeres en estas actividades ilícitas, quienes sirven como apoyo logístico de forma voluntaria o forzada. En el caso de los delitos vinculados al tráfico de drogas, se trata por lo general de actividades vinculadas al narcomenudeo, la tenencia o al traslado de drogas.

El aumento de mujeres en el sistema penitenciario debido a delitos vinculados a drogas es una tendencia latinoamericana, que está relacionada con la adopción de nuevas legislaciones (Carranza, 2012) y la tendencia a criminalizar la pobreza, en el que se privilegia la detención de los pequeños distribuidores, en vez de la persecución del gran tráfico de drogas. En los casos de las mujeres pandilleras o parientes de pandilleros, las penas por lo general se elevan, debido a que se asume su pertenencia a una estructura delincencial.

En la actualidad, las mujeres se encuentran reclusas en seis penitenciarías, de las cuales únicamente el Centro de Readaptación de Mujeres de Ilopango fue diseñado para albergar mujeres, además de ser el único que reúne la mayoría de los requisitos establecidos por la Ley Penitenciaria (PDDH, 2009). El otro lugar destinado estrictamente para mujeres es el Centro Abierto de Santa Tecla, mientras que el Centro de cumplimiento de penas de San Miguel fue categorizado hace algunos años como un reclusorio para hombres y mujeres. El resto de penitenciarías han improvisado sectores anexos en penales de hombres, para albergar a las reclusas.

El siguiente consolidado muestra la capacidad instalada y la población penitenciaria contabilizada hasta diciembre de 2013 en los centros de reclusión con presencia de mujeres. Un dato que evidencia la gravedad de la situación en la que se encuentran las mujeres en el sistema penitenciario es que cuatro de los seis penales que albergan mujeres internas son precisamente los que exhiben los más altos niveles de sobrepoblación de todo el sistema.

Tabla 4.5.
Población penitenciaria, capacidad instalada, sobrepoblación y densidad
en Centros Penales que albergan mujeres, 2013

Centro penitenciario	Capacidad instalada	Población	Densidad	Población masculina	Población femenina
Ilopango*	220	1,968	894.5	---	1,968
Quezaltepeque	200	967	483.5	857	110
Sensuntepeque	220	475	215.9	411	64
San Miguel	180	1,392	773.3	1,330	262
Apanteos	1,800	3,855	214.2	3,751	104
Pabellón de resguardo psiquiátrico	12	109	908.3	100	9
Centro abierto de Santa Tecla*	30	7	---	---	7

Fuente: DGCP

*Centro Penal exclusivamente para mujeres

Extremadamente grave es la densidad penitenciaria en el Centro de Readaptación de Mujeres de Ilopango, que hacia finales de 2013 albergaba a 1,748 internas más de su capacidad instalada, sin contabilizar a los hijos e hijas que conviven con algunas de ellas. El abismal crecimiento de la población penitenciaria en la última década, experimentado en este centro penitenciario, ilustra el exorbitante aumento de las tasas de encierro femenino. Entre 2003 y 2013, este centro pasó de albergar 528 internas a 1,968, es decir incrementó en casi cuatro veces su población, no así su capacidad instalada que para este período se mantuvo en 220 plazas.

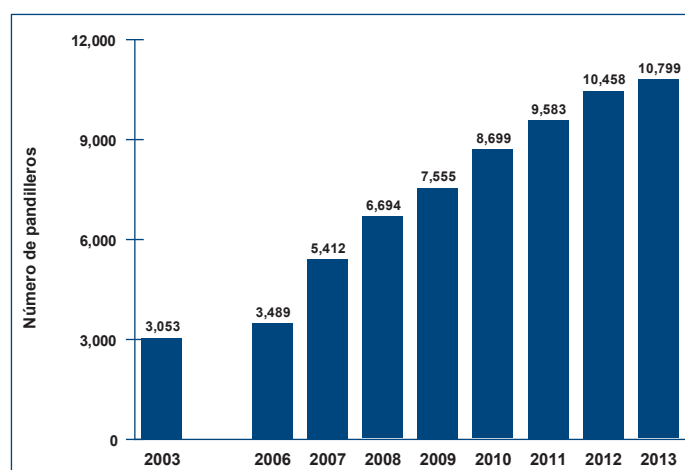
Asimismo, debido a los altos niveles de hacinamiento, no se cumple en la mayoría de los centros con la adecuada clasificación y separación de las internas. Un informe preparado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad, señalaba que en la práctica los centros que recluyen mujeres “cumplen funciones de centros de cumplimiento preventivos, de cumplimiento de penas y centros especiales”, debido a que no se ha aplicado la clasificación penitenciaria que establece la ley (2009, pg.91). A excepción de Ilopango, donde las internas están separadas según su situación jurídica, en el resto de centros la única separación que se aplica es la de mujeres embarazadas y las que viven con sus hijas e hijos, del resto. En cuanto a su situación jurídica, la tendencia general es que la tasa de mujeres sin condena supera de forma importante a la de los hombres.

Como puede advertirse, la situación de las mujeres en el sistema es particularmente grave, si consideramos que la gran mayoría de ellas son jóvenes y además madres de familia, por lo que los efectos del encarcelamiento se extienden a la familia. Si bien las mujeres siguen siendo minoría numérica entre la población privada de libertad, las deshumanizantes condiciones que prevalecen en la mayoría de cárceles del país, su condición de género y los roles que ejercen en el grupo familiar, junto a la falta de políticas de género que atiendan las necesidades particulares de las mujeres presas, las convierte en un grupo altamente vulnerable.

Las pandillas en el sistema penitenciario

Desde la implementación de las políticas de mano dura, la promulgación de leyes anti maras y adopción de diversas reformas al Código Penal, relativos a las asociaciones ilícitas, se incrementó desproporcionadamente la persecución penal y el encarcelamiento de miembros de pandillas. A su vez, la mutación y formalización experimentada por estos grupos luego de las políticas antipandillas derivó en su creciente participación en hechos delictivos de mayor gravedad.

De acuerdo a los registros de la DGCP entre el 2003 y 2013, la población pandillera en el sistema penitenciario creció de 3,053 a 10,799 internos, lo que representó un aumento del 254% en la última década. Este número incluye tanto a miembros activos y retirados de la Mara Salvatrucha y el Barrio 18, como a otros de pequeñas pandillas como la Máquina, la Mirada Loca y la MD. La sola presencia de internos pertenecientes a estos grupos rebasa la capacidad máxima del sistema penitenciario que es de 8,090 plazas. En la actualidad los pandilleros representan el 40.2% de la población penitenciaria, en contraste con hace una década que constituían el 26.7%.

Gráfico 4.6.**Evolución de la población pandillera en el sistema penitenciario, 2003-2013**

Fuente: DGCP, diversos años

Aunque el crecimiento de la población pandillera en cárceles ha sido exponencial en la última década, fue entre los años 2006 y 2007 en los que se registró la mayor tasa de encarcelamiento de pandilleros, lo cual estuvo asociado directamente al impacto de las reformas penales que se derivaron de las políticas de mano dura. Los pandilleros detenidos en esos años eran procesados generalmente por cargos de asociaciones ilícitas, desordenes públicos y resistencia al arresto, figuras delictivas contenidas en las leyes anti maras, que luego fueron incorporadas en el Código Penal.

El continuo y significativo aumento de pandilleros encarcelados tuvo un fuerte impacto en el aumento de la sobrepoblación y el hacinamiento carcelario de la última década, en las nuevas dinámicas de violencia y corrupción que se gestaron en las cárceles y en la reestructuración y funcionamiento del sistema penitenciario, en su conjunto.

Vemos que el mayor porcentaje de reincidencia -eso todavía, he pedido que me lo saquen pero todavía no lo tengo el dato-, es que los pandilleros salen y vuelven a ingresar, pero la mayor, más o menos de manera empírica, son por asociaciones ilícitas; entonces, ese es un enfoque de persecución policial y eso es lo que al final ha terminado abultando la población penitenciaria, porque buena parte de ellos están por esta figura (Experto en Seguridad 7).

La política de separación de pandillas en función de su afiliación grupal, adoptada por la DGCP desde 2003, influyó de forma determinante en la organización actual del sistema penitenciario, además de reforzar y legitimar las identidades grupales de las dos principales pandillas. En la última década, las autoridades han destinado cada vez más penales para la reclusión de estos grupos, tanto debido a su crecimiento numérico, como a los estallidos de violencia que se han producido en algunas de las cárceles que albergan pandilleros.

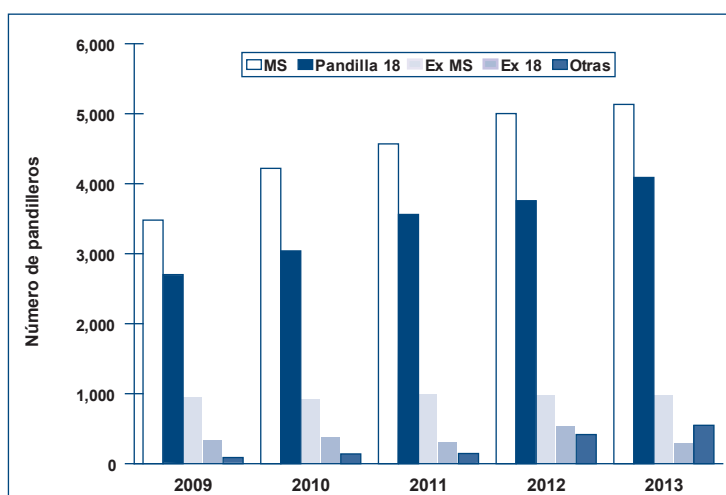
Las pandillas son consideradas una población particularmente difícil por los operadores del sistema, dadas sus dificultades para seguir reglas, su alto consumo de drogas y sus patrones comportamentales, que en las condiciones actuales de hacinamiento y sobrepoblación del sistema penitenciario ha llevado a producir diversas crisis². Los crecientes conflictos y purgas surgidas al interior de la Mara Salvatrucha y del Barrio 18 en las cárceles, que han dado como resultado un aumento de los pandilleros disidentes, obligó al sistema penitenciario a reubicarlos en otros penales o en sectores dentro de los recintos carcelarios, para salvaguardar sus vidas.

En 2013, los disidentes catalogados por la DGCP como ex pandilleros o retirados representaban alrededor del 12% del total de pandilleros recluidos. A la vez, la fractura al interior de la pandilla del Barrio 18, que ha derivado en el surgimiento de dos facciones: los sureños y los revolucionarios, ha incorporado en la práctica un nuevo criterio de separación de los internos.

El siguiente gráfico muestra el crecimiento de la población pandillera en el sistema penitenciario del país, según su afiliación grupal y su estatus de activo o retirado en el período 2009 y 2013. Los datos revelan que los pandilleros de la MS constituyen el grupo más numeroso dentro del sistema penitenciario de adultos, seguidos de los del Barrio 18.

2 Solo en 2004, la PDDH registró 15 crisis penitenciarias (PDDH, 2009).

Gráfico 4.7.
Número de pandilleros en el sistema penitenciario según su afiliación, 2009-2013



Fuente: DGCP, diversos años

De acuerdo a información provista por la DGCP a finales de 2013, 17 de los 19 Centros Penales albergaban pandilleros activos y retirados de diferentes afiliaciones, seis de los cuales se han destinado especialmente para recluir pandilleros. Estos penales son Ciudad Barrios, San Francisco Gotera, Chalatenango, Izalco, Cojutepeque y Quezaltepeque. El penal de Zacatecoluca, clasificado como de máxima seguridad, alberga pandilleros y reos comunes considerados de alta peligrosidad, de los cuales el 39% son miembros de pandillas.

En cuanto a la distribución por sexo, del total de pandilleros reclusos de la MS y del Barrio 18 a finales del 2013, el 92.9% son hombres, mientras que las mujeres representan el 7.1%, una proporción inferior a la tasa nacional de mujeres internas. Entre los pandilleros presos, 8,068, es decir el 76.8%, ya había recibido una condena y 2,438 (23.2%) estaban siendo procesados. Al comparar la situación jurídica según el sexo, es mayor la proporción de mujeres pandilleras que se encuentran en prisión preventiva respecto al grupo de hombres que aún esperan una condena.

Tabla 4.6.
Pandilleros reclusos según género y situación jurídica, 2013

Situación jurídica	Hombres	Mujeres	Total
Penados	7,582 (77.7%)	486 (65.4%)	8,068 (76.8%)
Procesados	2,181 (22.3%)	257 (34.6%)	2,438 (23.2%)
Total	9,763 (92.9%)	743 (7.1%)	10,506 (100%)

Fuente: DGCP

Además de la alta tasa de reincidencia, una característica común entre los pandilleros que ya han sido condenados, son las elevadas penas que deben purgar, no solo debido a su historial delictivo y a su perfil criminológico, sino a los agravantes contemplados por la legislación penal en el caso de delitos cometidos por pandilleros. Ha sido habitual, desde el período de las manos duras, que en los procesos penales contra pandilleros los fiscales recurran a atribuirles un concurso de delitos para garantizar su detención, lo que deriva en condenas más elevadas. Un estudio realizado por el Iudop en 2006 con pandilleros en cárceles, encontró que el tiempo promedio de condena entre el grupo entrevistado era de 15.5 años y que las penas oscilaban entre 1 y 96 años, por lo que en varios casos estaban purgando condenas mayores a los 75 años que establecía como pena máxima el Código Penal vigente (Aguilar, 2007).

Los principales delitos por los que los pandilleros son detenidos son los homicidios y las extorsiones, a diferencia de hace una década en que se les procesaba generalmente por delitos menos graves como robos y riñas. Aunque las extorsiones no son ejecutadas exclusivamente por pandilleros, desde mediados de la década pasada, estas se han convertido en la principal modalidad delictiva utilizada de forma corporativa por la pandilla para la generación de recursos de su organización (Aguilar, 2007).

Muchas de las extorsiones son planificadas y dirigidas desde las cárceles, con el apoyo de amplias redes en las que participan pandilleros, sus familias y otros actores en el exterior. Estos recursos son utilizados para mejorar la capacidad logística de la pandilla, el pago de defensores de los líderes detenidos, ayudar financieramente a las viudas y huérfanos en la pandilla, así como para cubrir necesidades de alimentación e higiene de los que se encuentran reclusos.

Entonces, que haya fuentes de trabajo, que son tan importantes para los jóvenes. Porque muchos jóvenes y la mayor parte de jóvenes que están en las pandillas, el producto, el dinero que obtienen a través de las actividades delictuales se lo reparten entre ellos y están sosteniendo bastantes hogares; porque la pandilla, en el interior, es una organización social y comunitaria también...de ahí ellos sostienen a los que están en la cárcel, sostienen a las viudas, sostienen a la familia de los miembros de pandillas [...] (Experto en Seguridad 13).

Esto explica la importancia estratégica que ha cobrado para las redes de corrupción que orbitan en torno al sistema penitenciario el trasiego de celulares, chips y cargadores de teléfonos y muestra el impacto que el aumento de la población pandillera ha tenido en el surgimiento de nuevos mercados de tráfico de objetos ilícitos al interior de las cárceles.

Nosotros en (el penal de Ciudad) Barrios... Sacábamos 80 celulares y cada vez que nosotros sacábamos más, se ponía más caro introducir un celular...
(Douglas Moreno, citado por Andréu y Ayala, 2010).

Si bien es cierto que la mayoría de prisiones en el país carecen de condiciones dignas y ofrecen una deficiente calidad de vida a los internos, las cárceles destinadas para pandilleros presentan por lo general condiciones de habitabilidad más deplorables respecto al resto, no solo debido a sus elevados niveles de hacinamiento, producto del continuo ingreso de pandillas a las cárceles, sino al abandono sistemático y deliberado por parte del Estado. Esto se ha expresado a lo largo de los años en un menor nivel de inversión pública en estas cárceles, mayor deterioro de la infraestructura y precariedad de los servicios básicos, altos niveles de insalubridad, menor presencia de personal técnico y mayor ausencia de programas de rehabilitación y reinserción.

A la vez, en pasadas administraciones penitenciarias, se conocieron casos de torturas y otros tratos inhumanos y degradantes ejecutados hacia miembros de pandillas por parte del personal penitenciario en cárceles como la de Zacatecoluca. Las condiciones infrahumanas en las que sobreviven miles de pandilleros en las cárceles han salido a la luz durante la llamada tregua entre pandillas, período en el que diversos medios de comunicación tuvieron acceso a varios recintos carcelarios.

4.2. Los esfuerzos por impulsar un nuevo modelo de gestión penitenciaria

4.2.1. El presupuesto asignado a los Centros Penales

Entre 2009 y 2013, el presupuesto global asignado a la DGCP aumentó de 28 a 39 millones de dólares, lo que representa un alza del 39.4%. Aunque este incremento no tiene antecedente en la última década, la asignación presupuestaria a este ámbito en relación a lo asignado a la cartera de seguridad sigue siendo baja. Tomando como base la información provista por el Ministerio de Hacienda sobre el presupuesto aprobado para el sistema penitenciario en los últimos cinco años, este corresponde en promedio al 10.7% del total asignado al ramo de seguridad.

Tabla 4.7.
Evolución presupuestaria del MJSP y de la DGCP, 2009-2013
(en US\$)

Año	Presupuesto MJSP	Presupuesto DGCP*	Porcentaje del presupuesto del MJSP
2009	265,329,520	28,162,290	10.6
2010	290,285,095	28,670,365	9.9
2011	315,754,540	31,930,190	10.1
2012	326,018,640	34,888,290	10.7
2013	356,045,830	42,798,675	12
2014	356,130,605	39,251,525	11

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la DGCP y obtenidos del Portal de Transparencia Fiscal (Ministerio de Hacienda, 2014)

*Las unidades presupuestarias tomadas en cuenta fueron Administración del Sistema Penitenciario e Infraestructura Penitenciaria

Este presupuesto incluye rubros relativos a la administración del sistema penitenciario, para el cumplimiento de sus funciones de reclusión y rehabilitación, así como la inversión en infraestructura penitenciaria, a través de acciones de construcción, reparación, remodelación y equipamiento de los penales. No obstante, debido al crecimiento de la sobrepoblación penitenciaria, más de la mitad del presupuesto global asignado a la DGCP es destinada a la alimentación de los internos, mientras que el resto cubre fundamentalmente pagos de salarios.

Desde la llegada del Gobierno de Mauricio Funes, en junio de 2009, el presupuesto anual destinado para alimentación se ha incrementado de forma paulatina. La alimentación de la población penitenciaria para el año 2013 representó al Estado US\$23,168,274, monto con el que debían alimentar a 26,652 reclusos. Aunque este constituye el presupuesto más elevado asignado a este rubro en el pasado quinquenio y a simple vista, pudiera parecer elevado, representa únicamente US\$2.46 al día por recluso.

Tabla 4.8.
Asignación presupuestaria para el rubro de alimentación, 2009-2013
(en US\$)

Año	Presupuesto Alimentación	Internos	Monto diario por interno
2009	18,027,199.86	22,269	1.87
2010	16,842,658.16	23,437	1.92
2011	18,834,855.83	25,044	2.07
2012	20,667,680.22	26,738	2.19
2013	23,168,274.11	26,652	2.46

Fuente: DGCP

Entre 2009 y 2013, el monto diario asignado por interno para alimentación pasó de US\$1.87 a US\$2.46. En los últimos cinco años, la DGCP ha alimentado a los privados de libertad con un promedio diario de US\$2.10 por interno. Esta cantidad cubre los tres tiempos de comida básicos.

Estos datos ofrecen una idea de la calidad de alimentación que recibe la población interna. De hecho, la precariedad de la alimentación y la mala calidad de los productos utilizados han sido quejas constantes de los internos, aun cuando se trata de un servicio contratado por la DGCP a la empresa Alimentos Prácticos, S.A. de C.V. (Aliprac), quien durante varios años ha proporcionado la alimentación para toda la población privada de libertad (DGCP, s/f).

Las proyecciones presupuestarias en concepto de gastos de alimentación para el 2014 se desconocen, pero se asume que no experimentará cambios o aumentos significativos, en relación a los años anteriores. Las estimaciones presupuestarias anuales se hacen con base a las probabilidades de incremento de la población penitenciaria, según los comportamientos de ingresos de años anteriores. Esta situación representa un riesgo para el sistema, en tanto

no se contemplan incrementos temporales que conlleven a un abultamiento no previsto en la población penitenciaria, con el consecuente deterioro de la calidad de la alimentación de los reclusos y de las condiciones generales de las penitenciarías.

Por otra parte, aunque ha habido un aumento presupuestario para el sistema penitenciario, debido a que la mayor parte se destina al rubro de alimentación, se disponen de pocos recursos para la implementación de los programas de readaptación y reinserción productiva a la sociedad. De hecho, para las autoridades de la DGCP, las limitaciones presupuestarias junto al rechazo y la estigmatización que sufren las personas privadas de libertad por parte de la sociedad, han sido los principales obstáculos con los que han tenido que lidiar en sus esfuerzos por avanzar en la reforma del sistema penitenciario.

4.2.2. La Carretera de Oportunidades

Con la llegada del nuevo Gobierno en 2009, DGCP propuso al MJSP las líneas generales para la formulación de la política penitenciaria, que forma parte de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, la cual está basada en un conjunto de conocimientos, métodos y estrategias fundamentadas en la Constitución, la Ley Penitenciaria y otros instrumentos internacionales, que buscan humanizar y hacer más seguro y eficaz el sistema penitenciario. Esta política denominada “La Carretera de Oportunidades con Justicia y Seguridad”, contiene cinco componentes: justicia, atención a las necesidades de los internos para garantizar su bienestar físico y psicológico, orden para garantizar una convivencia segura de los internos y el personal penitenciario, reducción del hacinamiento carcelario y seguridad. Estos componentes se desarrollan en 26 líneas de acción (DGCP, 2011).

Esta política contiene, en su documento programático, lineamientos para la reforma estructural del sistema penitenciario, que busca sentar las bases para el impulso de un nuevo modelo de rehabilitación de las personas privadas de libertad, retomando la finalidad de la pena privativa de libertad, establecido en la Ley Penitenciaria que es preparar al condenado para su adecuada reinserción social, desde la perspectiva de respeto a sus derechos humanos. La incorporación del enfoque de derechos de los internos en la política penitenciaria constituye un importante avance, en tanto tradicionalmente los privados de libertad han sido tratados como personas que han perdido todos sus derechos. Otros elementos novedosos en el modelo penitenciario propuesto son la profesionalización y especialización de los funcionarios penitenciarios y la persecución y erradicación de las redes de corrupción que históricamente han operado en el sistema penitenciario.

A continuación, se describen brevemente algunas de las iniciativas que desarrollaron las autoridades penitenciarias durante la pasada gestión gubernamental. Si bien la ejecución de este nuevo modelo enfrentó diferentes obstáculos, la claridad de los objetivos propuestos y la determinación de las autoridades para impulsar una auténtica reforma, permitió el avance de importantes iniciativas.

Los esfuerzos por erradicar las complejas y organizadas redes de corrupción del sistema penitenciario

Una de las premisas de las que partieron las nuevas autoridades penitenciarias en 2009, luego de aproximarse al estado en que se encontraban las cárceles del país, es que para poder implementar la reforma penitenciaria deberían ordenar el sistema, reformar la institucionalidad y recuperar el control de las prisiones, que por larga data han estado controladas por amplias redes de corrupción y estructuras del crimen organizado. Esto llevó a las autoridades de la DGCP a impulsar una extensa depuración del personal de custodios, equipos técnicos y personal administrativo en las diferentes cárceles del país, así como a desarrollar nuevos procesos de formación del personal penitenciario.

Sin embargo, la complejidad, el poder y el alto nivel de organización de las redes de corrupción y criminalidad organizada que han penetrado el sistema penitenciario fueron aspectos que no dejaron de sorprender a las nuevas autoridades. Una de las primeras constataciones fue que la corrupción había permeado de forma indiscriminada diferentes estamentos del sistema penitenciario. Durante el primer año de gestión, se identificaron casos de custodios, directores, subdirectores, jefes de seguridad, personal administrativo, maestros, personal técnico y médico, e incluso a pastores evangélicos vinculados a diversos hechos de corrupción, lo que originó despidos masivos de personal durante el primer año y medio. La mayoría de destituciones estuvieron relacionadas con el trasiego de objetos prohibidos como celulares, chips, armas corto punzantes y drogas al interior de los Centros Penales (Marroquín, 2010).

Uno de los negocios más lucrativos que operan hoy día en el sistema penitenciario y que ha desplazado al tráfico de droga, debido a la creciente demanda por parte de los internos, es el tráfico de celulares. El acceso a celulares ha permitido a muchos internos ordenar y planificar asesinatos, secuestros, extorsiones y otras actividades delictivas en coordinación con redes criminales que operan desde el exterior. Estos objetos son ingresados tanto por visitas como por el propio personal administrativo y de seguridad de las cárceles. Las requisas y controles de seguridad han permitido detectar el ingreso y la tenencia de celulares en las diferentes penitenciarias del país, incluyendo la cárcel de Máxima Seguridad de Zacatecoluca. En el caso de esta última, es claro que los celulares y otros objetos prohibidos no pueden ingresar sin la ayuda del personal penitenciario, ya que los internos no tienen contacto físico con los visitantes.

El Estado se complica, por ejemplo con la comida, yo siempre he dicho que ellos mismos [Los reos] deberían hacer la comida y que les dejen que las familias les lleven comida; pero no se los permiten, sin embargo, el mismo sistema les vende droga, se ha adueñado de las tienditas. Te ponen bloqueadores de celulares y los mismos guardias los tapan para que puedan hablar; y al parecer ellos mismos venden tarjetas y celulares. [...] Mira, muchas de estas familias, a veces las mamás, van a traer la renta con su pañolito blanco en su cabeza: en la Biblia lo meten [Lo que recogen de la renta]... y hasta pastores, pues, que entran celulares [a los Centros Penales]... O sea, hay cosas que deben cambiar en este sistema penitenciario, todo mundo aquí sabe que todo el sistema de la seguridad penitenciaria es corrupto, y como ganan bajos salarios, siempre los van a corromper [...] En navidad, cualquiera se

rebusca por su aginaldo, yo voy, llevo dos celulares... [¿Y esos se los pagan dentro o a fuera?] No, adentro se los pagan, [¿para sacar esa plata de nuevo es complicado?] No, porque son los guardias los que hacen eso, entonces así les llevas droga (Operador de prevención y rehabilitación 2).

Un caso que ilustra la envergadura del tráfico de dispositivos móviles y las complejas redes de corrupción que operan en torno a este negocio fue el hallazgo a finales de 2009 de un freezer con 154 teléfonos móviles en una de las tiendas institucionales que funciona en los penales, los cuales solo pudieron haber ingresado con la complicidad del personal de seguridad y de la tienda (Morán, 2010). Aunque se desconoce la envergadura de los negocios ilícitos que se mueven mediante el uso de celulares desde las cárceles y las diversas redes involucradas, es innegable que el acceso a telefonía celular que tienen muchos internos y la falta de regulación estatal a las empresas de telefonía móvil constituye hoy día un importante facilitador de la comisión de hechos criminales. Fuentes policiales señalan que el consumo de telefonía móvil prepago en los Centros Penales del país podría rondar los dos millones de dólares mensuales (en discusión cerrada, 26 de junio de 2014).

El Plan Cero Corrupción y la militarización de los Centros Penales

La implementación del Plan Cero Corrupción, llevó a la DGCP a desvincular entre junio de 2009 a enero de 2014, a 433 agentes de seguridad y a 154 empleados del área administrativa, por estar involucrados en diversos actos de corrupción o haberseles sorprendido ingresando o colaborando en el tráfico de objetos ilícitos en los centro penales. Aunque ningún centro penal ha quedado fuera de tal depuración, es claro que en algunos de ellos la corrupción ha sido más generalizada.

Las cárceles donde hubo más destituciones de personal de seguridad fueron el Penal de Máxima Seguridad de Zacatecoluca, seguida de Quezaltepeque, La Esperanza, San Miguel y Apanteos. Esta depuración no tiene precedente en la historia del sistema penitenciario nacional y constituyó, de parte de las autoridades, una clara muestra de la voluntad política para combatir la corrupción que se ha enquistado en todo el sistema penitenciario. La siguiente tabla contiene información del personal, tanto administrativo como de seguridad, que fue destituido de sus cargos entre 2009-2013, en el marco del Plan Cero Corrupción.

Tabla 4.9.
Personal destituido de la DGCP, 2009-2013

Año	Agentes de seguridad			Personal administrativo		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
2009	28	3	31	25	15	40
2010	178	24	202	49	36	85
2011	101	20	121	4	1	5
2012	56	15	71	10	14	24
2013	6	2	8	0	0	0
Total	369	64	433	88	66	154

Fuente: DGCP

La depuración de elementos corruptos afectó intereses de grupos de poder, vinculados a las tradicionales redes de negocios lícitos e ilícitos en las cárceles, que no se reducen al personal penitenciario o a los internos. El despido de personal penitenciario, entre los que se encontraban directores y subdirectores de varios penales, así como la no renovación de los contratos de otro buen número de empleados por “pérdida de confianza”, provocó una serie de recursos de impugnación, demandas en materia laboral y presiones políticas hacia las autoridades penitenciarias para que dieran marcha atrás a algunas destituciones.

Aunque en varios casos, la DGCP presentó pruebas de los hechos de corrupción e inició demandas contra el personal involucrado, la mayoría de casos fueron absueltos por los jueces. Contrario a ello, los jueces declararon ilegales muchas de estas destituciones y ordenaron su reinstalo. Sin embargo, las autoridades de la DGCP decidieron indemnizarlos, antes de permitir que regresaran a la institución.

Hemos depurado más de 700 personas. [...] Con el problema de que cada día tengo más sentencias de los juzgados de lo laboral ordenando reinstalo o pagos de indemnizaciones. [¿Qué están haciendo en estos casos?] Yo he dado instrucción al equipo jurídico que interpongan los recursos de amparos ante la Sala. No hemos tenido el acompañamiento judicial porque la mayor parte de los casos de remoción o destitución, los jueces de lo laboral se están echando hacia atrás, pero nosotros no estamos recontratando a nadie (Experto en Seguridad 7).

No se puede asegurar que los jueces que fallaron a favor de los elementos penitenciarios destituidos sean parte de las redes de corrupción que opera en el sistema penitenciario, pero el sistema judicial ha enfrentado históricamente serios problemas de corrupción. Resulta llamativo además que algunos diputados hayan recurrido a utilizar sus influencias para evitar la destitución de varios de estos elementos, e incluso hayan citado en varias oportunidades al entonces director de Centros Penales, Douglas Moreno, para interpellarlo por tales destituciones.

El caso más emblemáticamente absurdo, en ese sentido, es al que encontraron en Zacatecoluca en una operación que nos llevó casi cuatro meses, con operaciones de inteligencia; y detectamos que en el cilindro de gas pimienta que se les da como equipo, lo había mandado a cortar por abajo, estaba cortado casi imperceptible y si lo probabas tenía gas; entonces abajo se le encontró un depósito con dos teléfonos celulares, droga y chip. Y lo capturamos. Lo sobreseyeron judicialmente por el delito de tráfico de objetos prohibidos y droga en el penal y además declaran ilegal la destitución de este hombre. Con una administración de justicia laboral así, no vamos a ningún lado. [¿Se podría sospechar, también, que hay vínculos o complicidad dentro de los operadores?] Yo lo que creo es que hay jueces en materia laboral que sus sentencias son mas políticas y ellos lo ven como un tema de ideología (Experto en Seguridad 7).

Una de las dificultades que las autoridades enfrentaron, al realizar una depuración masiva del personal penitenciario, fue no contar con el personal suficiente ni adecuadamente formado para sustituir de forma inmediata a los cesados. Las autoridades apostaron por la gradual incorporación de nuevos elementos que egresarían de la escuela penitenciaria,

luego del proceso de formación. Sin embargo, el vacío de personal en las cárceles debía ser resuelto en el corto plazo, dados los problemas de seguridad que el déficit de personal podría generar en un sistema penitenciario como el salvadoreño. Para ello, en junio 2010 las autoridades penitenciarias recurrieron a un plan de contingencia que supuso echar mano de miembros de la Fuerza Armada para reforzar la seguridad perimetral de las cárceles y controles de ingresos y egresos de los visitantes.

Para ofrecer respaldo legal a esta decisión política, la Asamblea Legislativa emitió el decreto “Disposiciones Transitorias sobre la participación de la Fuerza Armada en Tareas de Control y Seguridad Penitenciaria”, que supuso una reforma a la Ley Penitenciaria. Aunque este decreto establecía que el presidente de la República podría recurrir a la utilización de la Fuerza Armada y de la PNC para la colaboración en el control y seguridad de los cárceles del país, únicamente se dispuso del uso de militares, bajo la justificación de que disponer de personal policial para estas actividades, le restaría operatividad a la PNC.

Otro vacío de esta medida fue que no se estableció plazo alguno de vigencia de la misma, con lo que quedó a discrecionalidad de las autoridades establecer el periodo de duración, aun cuando se definió como un recurso excepcional y temporal (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2010). Este decreto legitimó el rol de la Fuerza Armada en el control de los Centros Penales, en un contexto en el que el Gobierno de Funes había otorgado a las milicias mayor protagonismo en el ámbito de la seguridad pública. Bajo este decreto fueron asignados 1,500 soldados a la seguridad periférica, garitones y registros de ingresos de visitas de 11 penales que albergaban pandilleros.

Aunque las autoridades penitenciarias de ese período reconocieron que se trataba de una decisión difícil y necesaria, e insistieron en aclarar que era una medida transitoria mientras se preparaba al nuevo personal penitenciario, los cuestionamientos de diversos organismos de derechos humanos no se hicieron esperar.

Ciertamente, la presencia de miembros del ejército en los penales fue temporal y desde abril de 2012 comenzaron a ser retirados de los controles de ingreso de visitas. Sin embargo, durante los casi dos años de su permanencia en las prisiones no cesó el tráfico de droga, celulares y otros objetos prohibidos en el interior de los penales. Contrario a ello, se comprobó que la corrupción había permeado a varios militares asignados a las cárceles, algunos de los cuales fueron procesados. (EDH, 2010; Bolaños, 2010). A la vez, los registros invasivos e indecorosos a las visitas y los abusos de autoridad de algunos militares derivaron en diversas demandas ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la FGR. Las pandillas emitieron pronunciamientos denunciando diversos ultrajes cometidos contra sus parientes.

Si bien las autoridades penitenciarias señalaron que el retiro de los militares de los penales obedeció a que ya se contaba con nuevos elementos de la seguridad penitenciaria que asumirían el control interno de las cárceles y a las denuncias por abusos y violaciones a

los derechos humanos por parte de miembros del ejército, fue llamativo que esto ocurrió un mes después de que el Gobierno empezara a otorgar concesiones en las cárceles a algunos pandilleros en el marco de la llamada tregua. De hecho, Carlos Mojica, uno de los líderes de la Pandilla 18, en declaraciones a la prensa expresó que el retiro de militares era parte del pliego de demandas que habían solicitado al presidente a inicios de la tregua (Escalante y López, 2012).

La formación del nuevo elemento penitenciario y otros esfuerzos por controlar la corrupción

Como ha sido mencionado con anterioridad, paralelamente al proceso de depuración del personal penitenciario, la DGCP inició un proceso de capacitación tanto de nuevos miembros de la seguridad penitenciaria, como del personal antiguo, con el propósito de formar “*elementos penitenciarios profesionales*”. Esto supuso reactivar la Escuela Penitenciaria que por mucho tiempo había carecido de capacidad instalada, un programa de formación y capacitadores. Para ello, se diseñó una currícula, bajo la cual se impulsó un proceso integral de formación del personal penitenciario. El proceso más intenso de capacitación se implementó durante 18 meses, en el que los nuevos elementos debían aprobar un curso de cuatro meses de duración.

De acuerdo al ex director Nelson Rauda, entre 2010 y 2013 se formaron en la academia penitenciaria alrededor de 800 elementos. Al cierre del presente informe se han graduado cuatro promociones de agentes penitenciarios, los cuales han sido formados en técnicas de seguridad carcelaria, armas letales y no letales, procedimiento de intervención penitenciaria, uso y manejo de equipo, resolución pacífica de conflictos, don de mando y valores (Castillo, 2014). Asimismo, se creó la Unidad de poligrafía, como un recurso para la selección de los nuevos agentes.

A la vez, se adoptó un nuevo esquema de seguridad con el fin de prevenir posibles reyertas internas, interceptar objetos o drogas que son lanzados desde el exterior e identificar a reos y custodios vinculados a actividades delictivas al interior de la cárcel, que combinó la inteligencia penitenciaria con la instalación de un sistema de seguridad tecnológica. Este último consiste en un sistema de vídeo vigilancia que opera en las zonas comunes de los recintos penitenciarios, el cual es monitoreado desde las oficinas centrales de la DGCP. De hecho, mediante este sistema se identificó a varios custodios cometiendo ilícitos, que luego fueron destituidos.

Pero la destitución de cientos de los antiguos elementos penitenciarios y la formación de nuevo personal no han erradicado la corrupción del sistema. A pocos meses de haber sido formados, varios de los nuevos elementos fueron destituidos principalmente por tráfico de objetos ilícitos. Sin duda estas medidas redujeron en alguna proporción la corrupción en las cárceles, pero cuando se trata de una corrupción sistémica y altamente organizada como la que opera en el sistema penitenciario salvadoreño, es esperable que al extremarse las medidas de seguridad, recurran a modalidades delictuales más sofisticadas.

Para mí, la delincuencia como las pandillas o la corrupción, son una especie de gelatina. Según la forma del depósito en que uno la ponga, se adapta. ¿Y en cuanto al ingreso de objetos prohibidos? Siempre hay (Experto en Seguridad 7).

Programa de Reinserción “Yo Cambio”

El programa más emblemático en materia de rehabilitación y reinserción social impulsado por la DGCP y que retomó los principales componentes de la política “Carretera de Oportunidades con Justicia y Seguridad” es “Yo Cambio”. Con este nombre, se buscó darle fuerza a la voluntad de los internos para iniciar el cambio personal que requiere todo proceso de rehabilitación. El programa se desarrolla en tres fases: Trabajo, Compenso y Ayúdanos a construir una ciudad mejor. Se trata de un modelo de justicia restaurativa, mediante el cual se busca que los internos se conviertan en sujetos de cambio, con una visión de restauración del daño, lo que ha favorecido su aceptación³.

De acuerdo al ex director de Centros Penales, Nelson Rauda, este programa tiene cinco componentes: Granjas penitenciarias; Trabajo y apoyo a la Comunidad (ciudadanía); Cooperación o cooperativas de solidaridad; Trabajo penitenciario y Pintando mi libertad. Los primeros cuatro programas ya están en ejecución, en tanto que el último está retrasado debido a la falta de financiamiento. La propuesta inicial de Pintando mi libertad contempló la habilitación de talleres industriales e incluso una maquila, en instalaciones fuera de las cárceles, donde los internos puedan laborar. Este componente sería implementado con el apoyo del Gobierno de Brasil, pero se tuvo dificultades de seguimiento, debido al cambio de su Gobierno.

Tradicionalmente, los internos siempre se han resistido en participar en los programas impulsados por el sistema penitenciario, ya que se han sentido, simplemente utilizados por las autoridades y nunca o rara vez, estas acciones se traducían en algún beneficio o incentivo penitenciario; sin embargo, esta nueva filosofía de ver a los internos como sujetos de cambios, mostrando que son capaces de construir un mejor mundo, y que además pueden obtener incentivos que les ayuden en la reinserción y en el cumplimiento de sus condenas de forma anticipada, ha dado resultados muy positivos, en términos de la participación y aceptación de los privados/as de libertad (Experto en Seguridad 7).

Las Granjas penitenciarias

El concepto de *Granja penitenciaria* es un modelo de reinserción productiva diseñado para internos e internas que se encuentran en fase de confianza y semilibertad, que busca descongestionar gradualmente las cárceles, dotando de habilidades agrícolas a reclusos que están por recibir la libertad condicional. Este programa, en su fase piloto inició en 2012 con la apertura de dos granjas: una en Santa Ana, para hombres y la otra en Izalco para

3 La mayoría de programas se comenzó a ejecutar en febrero de 2012 y la información obtenida corresponde hasta enero de 2014.

mujeres; en el 2013, se abrió la tercera granja en Ayutuxtepeque, la cual ha sido destinada para hombres.

Para la habilitación de las granjas se han dispuesto de amplios terrenos fuera de los Centros Penales, donde los internos viven. Durante el día realizan trabajos eminentemente agrícolas, como siembra de hortalizas, verduras y legumbres, con el acompañamiento y supervisión de tutores de la DGCP.

Principalmente son personas que puedan estar en semilibertad; y por otro lado, también tratamos de responder a los perfiles, porque, incluso, lo tomamos como trabajo terapéutico y lo primero que necesitamos es sacar al interno del letargo, porque ha pasado 10 años sin mayor actividad física. Cuando empezaban a trabajar, les daba temperatura (Experto en Seguridad 7).

La producción de las granjas es comercializada con empresas privadas, para lo cual las autoridades de la DGCP, han desarrollado convenios y alianzas. Esto ha permitido contar con una concepción más flexible, en cuanto a las posibilidades de diversificar la oferta de producción. En 2013, la DGCP inició negociaciones con una empresa para que los beneficiarios de estos programas puedan tener acceso a líneas de crédito blando, una vez logren su libertad.

Uno de los cuestionamientos al programa es su énfasis eminentemente agrícola, tomando en cuenta el precario desarrollo del agro en el país en los últimos años, además de que la mayoría de población penitenciaria es de procedencia urbana o semi urbana. Esto hace que la formación ofrecida no necesariamente coincida con las aspiraciones o expectativas de los y las internas y con las posibilidades reales que puedan insertarse laboralmente en el ámbito agrícola una vez recobren su libertad. Sin embargo, las autoridades señalan que han hecho un análisis de las oportunidades de desarrollo empresarial que existe en este ámbito, además de que no cuentan con recursos para desarrollar otro tipo de actividades.

[¿Por qué el énfasis en la reinserción laboral se ha quedado en el ámbito agrícola?] Abí tenemos dos valoraciones sobre ese tema: 1) Porque viene una gran oportunidad en términos de análisis de negocios empresariales, el 90% de las frutas, verduras y legumbres que consumimos es importada; 2) Porque es lo que teníamos, es decir, como no tenemos presupuesto, nos toca adaptarnos a lo que hay... Nos dieron unas manzanas de tierra. [Pensando que por el perfil de esta población, hay pocas posibilidades de que cuando salgan de prisión puedan volver a usar esas herramientas] Al contrario, por lo que entiendo yo, es que están muy motivados a ir hacia fuera, y con el convenio de Alba Alimentos, se ha hecho una oferta de abrir una línea de crédito blando para que estas personas cuando estén fuera, si quieren seguir haciendo esa actividad, puedan acceder a crédito para que puedan desarrollar el agro (Experto en Seguridad 7).

Dado que se trata de un proyecto para internos en fase de confianza que deben reunir un determinado perfil, el número de beneficiarios no es elevado. Hasta 2013 los participantes alcanzaban las 384 personas. En 2012, participaron en este proyecto 113 mujeres y 67 hombres, mientras que para 2013 ingresaron 124 hombres y 92 mujeres. Su implementación ha significado para muchos reclusos, la oportunidad de acceder a ciertos beneficios, que

anteriormente eran difíciles de lograr. De acuerdo a las autoridades, el nivel de reincidencia en la etapa piloto ha sido cero. A la vez, su participación en el programa ha ayudado a muchos a obtener su libertad condicional. Esto ocasiona que el número de participantes en las Granjas penitenciarias fluctúe casi a diario, lo que permite dar oportunidades a otros reos e ir descongestionando paulatinamente al sistema penitenciario.

Antes para que le dieran la libertad condicional era un acto de purgatorio para un montón, iban hasta diez veces y nunca se las daban; ahora no, a la gente que está en la granja, por ejemplo, vemos que de repente teníamos 110, nos baja a 75, y qué pasó -les digo-: ya les dieron la libertad los jueces (Experto en Seguridad 7).

Trabajo de apoyo a la comunidad

El trabajo de apoyo a la comunidad consiste en la participación de los internos en la ejecución de diferentes tareas de utilidad pública y beneficio social, como obras de mitigación de riesgos, construcción y reparación de carreteras y otras obras de infraestructura. Participan internos que se encuentran en fase de confianza y semilibertad, quienes salen diariamente a las calles acompañados de sus respectivos tutores. La realización de este tipo de proyectos no es posible sin la intervención de otros actores, tanto privados como públicos. Por ejemplo, la DGCP, ha establecido un convenio de cooperación con el Ministerio de Obras Públicas, el cual ha facilitado que alrededor de 300 internos de ambos sexos, salgan diariamente a trabajar en diferentes proyectos.

En el trabajo de apoyo en la comunidad hemos realizado un convenio con el Ministerio de Obras Públicas en donde nuestros privados y privadas de libertad están trabajando con éste en la realización de obras, principalmente, de mitigación de riesgos ambientales para las comunidades de El Salvador. En ese orden hemos trabajado en el mantenimiento de la cordillera El Bálsamo, que son mujeres las que trabajan dándole mantenimiento a toda la zona alta de Las Colinas; también estamos trabajando en el desagüe del lago de Ilopango, tenemos un año de estar trabajando con nuestros internos e internas y eso creo que ayudó tremendamente para que los ciudadanos que viven por esas zonas del lago de Ilopango no tuvieran inundación; también hemos trabajado en la cárcava de Llano Verde, hicimos un kilómetro de calle de la unidad de salud nueva de Soyapango para conectar con la carretera. Actualmente nuestras internas están trabajando en la elaboración y colocación de guía para personas no videntes en las ciudades, en el circuito, inicialmente, de la Feria Internacional, pero ahora están en el circuito de los hospitales (Experto en Seguridad 7).

Cooperación o cooperativas de solidaridad

Consiste en hacer uso de las capacidades y saberes de los propios internos, para ponerlos a disposición de la formación de sus pares mediante actividades como la enseñanza de inglés o la alfabetización. Con ello, se busca aprovechar las habilidades que existen entre la población interna, para el beneficio de sus compañeros, además de incrementar la autoestima del que decide colaborar con proyectos colectivos. No se cuenta con datos sobre la implementación de este componente.

Trabajo penitenciario

La mayoría de cárceles salvadoreñas no cuentan con la infraestructura ni la capacidad instalada adecuada para desarrollar programas de formación laboral; en el caso de los que disponen de espacios físicos destinados para ese fin, no son utilizados por falta de materia prima y herramientas de trabajo o, simplemente por la renuencia de algunos directores. Sin embargo, en el marco del programa *Yo Cambio*, se potenció la unidad de producción penitenciaria, que ha permitido impulsar en los Centros Penales la producción de algunos productos solicitados por empresas privadas, a la vez de combatir el ocio carcelario. Para ello, se han puesto en funcionamiento los diferentes talleres que existen en las cárceles.

Algunos Centros Penales ya están produciendo, al por mayor, artículos para almacenes o negocios grandes en el país, muchas de estas actividades no son de conocimiento de la población porque los empresarios que colaboran prefieren mantenerse en el anonimato para evitar por prejuicios de la sociedad, que en términos de negocio, pudiera afectar las ventas de los productos que sus empresas ofrecen (Experto en Seguridad 7).

[...] en Mariona hay un taller con la capacidad de mantener ocupado a seiscientos internos; y antes eran seiscientos desde las 8:00 am hasta las 4:30 pm. Entonces, que si en vez de hacer ocho horas de trabajo efectivo, pero en lugar de que sea a un grupo, se involucran tres grupos de tres horas. Usted comienza a ver que esto también tiene algún tipo de justicia, porque antes ¿quiénes eran los que tenían la plata? Los del taller; pues si son los que trabajan; y dos, a los que hacen las mesitas o haciendo algo, lo dejamos a la deriva, a la buena de Dios (Experto en Seguridad 7).

La mayor parte de materiales que se utilizan en los talleres son financiados con préstamos del BID y el BCIE, así como con donaciones de ONG y de algunos países. A pesar que algunas ONG ofrecen donaciones para la implementación de los talleres, su participación en los programas de reinserción y rehabilitación es poca. Recientemente, la Iglesia católica, a través de Cáritas y algunas Iglesias evangélicas tienen una mayor presencia en los penales.

Otro aspecto que merece destacarse, tomando en cuenta la situación de insalubridad que tradicionalmente ha afectado a muchos penales, es el mejoramiento de la limpieza al interior de algunos centros, mediante la activación de comités ambientales integrados por los internos y el desarrollo de campañas de recolección y tratamiento de desechos. Se han creado además comités de promoción de salud, que han sido objeto de un reconocimiento por el Programa Mundial de VIH. Los programas de saneamiento ambiental desarrollados en algunos penales han contado con el apoyo de Cruz Roja Internacional. La DGCP no proporcionó datos sobre la cantidad de beneficiarios en la implementación del componente de trabajo penitenciario.

4.3. Las medidas de Medio abierto

Las medidas judiciales de *Medio abierto* permiten que las personas cumplan una pena que no implique privación de libertad. Se trata de medidas alternas a la cárcel dictadas por los Jueces

de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena que son cumplidas en lugares distintos a la cárcel, por delitos cuyas penas no superen los tres años. La verificación y control del cumplimiento de estas medidas y de las reglas de conducta establecidas por los jueces están a cargo del Departamento de Prueba y Libertad Asistida (Depla), de la Corte Suprema de Justicia.

Las penas alternativas que el Código Penal salvadoreño establece (Art. 74) y que con mayor frecuencia se utilizan, son los trabajos de utilidad pública, el arresto de fin de semana y el arresto domiciliario. Los trabajos de utilidad pública, consisten en que las personas deberán realizar jornadas semanales de trabajo de forma gratuita de acuerdo a sus capacidades, edad y estado de salud, en una institución pública o en una entidad privada sin fines de lucro, durante el período que dura la pena. En el arresto de fin de semana la persona debe permanecer confinada durante fin de semana en algún lugar -que no debería ser una cárcel o un centro penitenciario- por un número de horas y días establecidos por el Juez de vigilancia, mientras que en el arresto domiciliario, la persona condenada deberá cumplir la pena en su casa.

El Depla también monitorea el cumplimiento de medidas de seguridad, libertad condicional, suspensión condicional de la ejecución de la pena y suspensión condicional del procedimiento penal, que aunque no son en estricto sentido beneficios penitenciarios porque no se condena al imputado, son medidas alternativas en las que se imponen ciertas reglas de conducta que deberán ser cumplidas por el período que establece el juez.

La aplicación de medidas alternas a la privación de libertad o las libertades condicionales están supeditadas al cumplimiento de ciertos requisitos y/o perfiles del imputado, en la mayoría de los casos, las exigencias tienen carácter estrictamente legal, vinculado al tipo de pena o a la cuantía de la sanción que se les impone. Por ejemplo, cuando se trata de sanciones que no exceden, normalmente, de los tres años (aunque hay excepciones hasta de cuatro años), la persona puede ser condenada a una pena distinta a la prisión o si se le impone prisión, el juez, puede sustituirla por una alternativa a la prisión. En principio deberían ser sanciones no superiores a los tres años, delitos que permitan este tipo de sanciones o la sustitución; y el sujeto debe ser alguien que no presente un nivel de peligrosidad alto y también debería hacerse un análisis de la persona para saber sobre la garantía de que van a cumplir el castigo que se les imponga (Experto en Seguridad 9).

Las entidades involucradas de implementar estos programas son en primera instancia, los Juzgados de Vigilancia y Ejecución de la Pena, a quienes la Ley Penitenciaria les ha conferido el control legal del cumplimiento de todas las penas de prisión o alternativas que se imponen; el Depla, que funge como contralor del cumplimiento de la pena fuera de las prisiones y, las instituciones públicas o privadas sin fines de lucro donde los imputados realizan las tareas de utilidad pública. Estas entidades llevan un registro de asistencia y de los horarios de trabajo cumplidos por el imputado, que es reportado periódicamente al Depla. Este último se encarga de elegir a las instituciones donde los beneficiarios de los programas realizarán su servicio y de verificar que se presenten a cumplir su jornada de trabajo.

Aunque existe consenso entre los especialistas sobre la relevancia de recurrir a medidas alternas al encierro para evitar la sobrepoblación carcelaria, en la actualidad estas no han sido complementadas con experiencias de justicia restaurativa, ni integradas a otros esfuerzos institucionales, que garanticen su sostenibilidad. En la actualidad, las funciones que desarrolla el Depla para verificar cumplimiento de estas medidas son desestructuradas y sin proyecciones de mejoras.

[...] Para la ejecución de estas sanciones, perfectamente, se pudieran realizar convenios con diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales; no obstante esta necesidad, los programas funcionan por buena voluntad, en donde cada agente, asistentes, jefes del Depla, tienen conversaciones bilaterales con los encargados de las instituciones. Es de esta manera que logran que las organizaciones reciban a las personas, bajo su responsabilidad, es decir, las funciones de establecimiento de acuerdos o convenios con otros organismos no cuentan con un protocolo de actuación, mas bien, está supeditado a las buenas relaciones que los empleados del Depla puedan tener con otras instancias (Experto en Seguridad 9).

A pesar de la importante labor asignada al Depla, esta unidad no cuenta con información actualizada que permita derivar indicadores sobre las reincidencias, incumplimientos de penas o eficacia de las medidas, la cual es trascendental para la formulación de políticas públicas en materia de libertad asistida. Al cierre del presente informe, el Depla no envió información solicitada respecto a la población atendida durante los años 2009 al 2012. Sin embargo, de acuerdo a otra fuente institucional consultada, a finales de 2012 el Depla tenía alrededor de 15,300 beneficiarios, que incluye a los que recibieron penas alternativas, suspensiones de la pena, suspensiones del procedimiento, libertad condicional y liberados.

El trabajo de los funcionarios del Depla consiste en visitar y entrevistar a los beneficiarios de las distintas medidas, ya sea a sus hogares de residencia o en otros donde cumplen su sanción, para implementar los programas, de acuerdo a la necesidad detectada. Sin embargo, una de las principales dificultades del Depla es su limitada capacidad de control y seguimiento de los beneficiarios de los programas, debido a la escasez de personal. En la actualidad, cada inspector o asistente de prueba supervisa alrededor de 300 beneficiarios, lo que hace difícil ejercer un control efectivo de todos los casos. A esto se suma los limitados recursos financieros asignados, lo que sugiere que el Depla no ha sido prioridad para la Corte Suprema de Justicia.

Otra de las dificultades que enfrenta el Depla es que no cuenta con alianzas o convenios para el desarrollo de sus programas, lo que hace más complejo el proceso de ubicación de personas beneficiarias, principalmente cuando estas tienen conductas antisociales y generan problemas en las instituciones en las que son asignadas. Una dificultad mayor resulta el tratar de ubicar a jóvenes pertenecientes a pandillas, ya que la mayoría de instituciones tienen casi por norma, no recibir a pandilleros, por experiencias desagradables vividas en el pasado donde han sido objeto de extorsión o amenazas. Esto último pone un reto aun mayor para el Depla (Experto en Seguridad 9).

Capítulo Especial.

Discursos de la prensa escrita salvadoreña en torno a la figura del general Munguía Payés y a la tregua entre pandillas

Amparo Marroquín¹ y Olga Vásquez²

A partir de las notas periodísticas publicadas en los principales periódicos del país, este texto se propone reconstruir el proceso del involucramiento de la Fuerza Armada en las tareas de seguridad pública a partir de la figura del general David Munguía Payés y del tema de la tregua entre pandillas. Interesa identificar las tendencias e ideas principales que la prensa escrita sitúa en la opinión pública respecto a los temas en cuestión. Se revisaron 322 notas publicadas desde el mes de junio de 2009 hasta mayo de 2012. Los periódicos revisados son: Diario El Mundo (DEM), La Prensa Gráfica (LPG), El Diario de Hoy (EDH), y Co-Latino (CL); y los periódicos digitales Contrapunto (Co) y El Faro (EF).

“Nuestra democracia se encuentra acaechada por las fuerzas oscuras del narcotráfico y el crimen organizado” afirmó Mauricio Funes en su discurso de toma de posesión, el 1 de junio de 2009. “El rostro más dantesco del crimen organizado” -aseguró refiriéndose al narcotráfico- “ha crecido en el mundo como hidra de varias cabezas”. Según Funes, para combatir dicha “plaga”, el Estado debía definir políticas internas rígidas para el control del delito y reforzar los órganos de seguridad. Había que dar todo el “apoyo a los buenos policías” y castigar con rigor a “aquellos pocos que se desvíen de su función y se vuelvan cómplices de estos criminales”.

El presidente reconoció de manera oficial una realidad que no era ignorada en el país ni en la región. De acuerdo al informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito publicado en septiembre de 2012, el tráfico, en especial de cocaína, ha sido una realidad regional que incrementó su presencia de forma muy significativa en el año 2000, y posteriormente, en 2006, a partir del desmantelamiento de las rutas establecidas

1 Es profesora e investigadora del Departamento de Comunicaciones y Cultura de la UCA.

2 Es profesora de la Universidad de El Salvador e investigadora asociada a la Universidad Evangélica.

desde Colombia y el incremento de la aplicación de la ley antidrogas en Colombia. Se ha documentado además la aparición de grupos territoriales involucrados en tráfico ilícito de migrantes, trata de personas y tráfico de armas de fuego, como una nueva economía criminal que ya no solo se basa en controlar las rutas por donde transita la cocaína. En el caso de El Salvador, el informe señala que:

El Salvador sigue siendo algo parecido a un puzzle. Las autoridades manifiestan que por su país transita muy poca cocaína debido a la carencia de una costa atlántica y a que presenta muy pocas ventajas sobre los países más al norte. También es cierto que El Salvador es el país con mayor densidad de población en la región, lo que reduce las oportunidades de utilizar pistas de aterrizaje clandestinas y zonas remotas de desembarco marítimo. Los datos de radar sugieren que muy pocos envíos provienen directamente desde Suramérica a El Salvador. Aún así, debido al hecho de que colinda con Honduras y Guatemala, parece probable que atraviese el país más cocaína de la que algunas veces se declara. Esto lo sugiere la inclusión de El Salvador en la lista de los Principales Países de Tránsito de Ilícito de Droga del Gobierno de los Estados Unidos, en septiembre de 2011 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2012).

En el mismo discurso del recién electo presidente Funes, ese circuito de “terror y de miedo” no solo era generado por el narcotráfico sino también por esos otros grupos territoriales: “las pandillas y bandas integradas por menores, no por eso menos peligrosas”. Ante la impunidad de las pandillas, que transformaban barrios y comunidades en territorios libres para sus delitos, el presidente ofreció “luchar día tras día, para imponer la ley y el orden en este submundo de anti-ley e inhumano”. Ese mismo día, el presidente anunció que el general David Munguía Payés³ sería el titular del Ministerio de la Defensa⁴ y Manuel Melgar⁵, como titular del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

El presente texto, se aproxima de forma exploratoria a los discursos contruidos por la prensa escrita en relación con dos temas protagónicos de la agenda de seguridad que se ha ejecutado en el período presidencial de Mauricio Funes: el papel del general Munguía Payés y su tránsito a titular del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; y el anuncio repentino por parte de la misma prensa de una tregua pactada entre líderes pandilleros que desde las cárceles de máxima seguridad ofrecieron, en un gesto de buena voluntad, trabajar un proceso de pacificación en los territorios afectados por el control que propiciaba ese “terror y miedo” que el presidente había ya señalado. La tabla 1 expone la selección de la muestra que se ha trabajado.

3 Militar clave en el movimiento “Amigos de Mauricio”, apoyó a Funes en su carrera por la presidencia. En julio de 2009, el presidente Funes le concedió el ascenso a general de Brigada, grado que le había sido negado durante el Gobierno de Armando Calderón Sol.

4 Según establece la Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador, la misión fundamental del ministro de la Defensa Nacional es asesorar al presidente en lo relativo a la defensa nacional.

5 Ex comandante guerrillero y miembro del FMLN. Según el periódico El Faro, su nombramiento como ministro resultó no grato para Estados Unidos, pues Melgar fue comandante de la organización PRTC que perpetró una masacre en la Zona Rosa en la que el blanco fue un grupo de marines estadounidenses.

Tabla 1.
Muestra seleccionada para el análisis

Periódico	No. de notas Munguía Payés	Fechas revisadas	No. de notas pandillas y tregua	Fechas revisadas	Total
El Diario de Hoy (EDH)	28	25 noviembre 2011 al 10 mayo 2012	68	Del 23 de noviembre de 2012 al 21 de febrero de 2013	96
Contrapunto (Co)	10	noviembre de 2011 y mayo de 2012	8	noviembre de 2011 y mayo de 2012	18
Co-Latino (CL)	20	noviembre de 2011 y mayo de 2012	26	noviembre de 2011 y mayo de 2012	46
La Prensa Gráfica (LPG)	60	1 junio al 15 diciembre 2009	21	noviembre de 2011 y mayo de 2012	81
El Mundo (DEM)	21	9 al 24 de noviembre 2011	44	noviembre de 2011	65
El Faro (EF)	10	8 al 25 de noviembre 2011 8-22 febrero 2012	6	Del 21 de noviembre de 2011 al 13 de marzo de 2012	16
Total de notas	149		173		322

Fuente: Elaboración propia a partir de notas periodísticas revisadas

Además de estas notas, se han consultado otras publicaciones, siempre desde la prensa escrita que, durante estos períodos, cuestionaron los discursos y análisis más hegemónicos o añadieron datos que pueden resultar de interés para el análisis.

Tres hipótesis impulsaron este trabajo. La primera es que el trabajo periodístico construyó una cobertura inicial positiva sobre el ejercicio de Munguía Payés en ambos ministerios y sobre la tregua como posibilidad de pacificación. Esta cobertura inicial y muy descriptiva, en algunos casos incluso celebratoria, se convirtió después en un discurso crítico. En este punto, se parte de la importancia de la prensa como posicionadora, en la opinión pública, de ciertas narrativas en relación con la seguridad. Los discursos positivos sobre el descenso de homicidios, sin embargo, no fueron suficientes para mover los imaginarios construidos desde la ciudadanía en relación con las pandillas. El rechazo que la población mostró hacia estas intervenciones políticas fue muy contundente, y los comentarios mismos que los lectores hacían a las notas en los sitios de interacción multimedia en internet.

La segunda hipótesis es que la cobertura periodística que se llevó a cabo durante el período estudiado, ha mantenido un discurso en el que el principal problema de seguridad pública son las pandillas, sin establecer vínculos que se pregunten por la presencia y el incremento del crimen organizado regional, el tráfico y la trata en territorio salvadoreño.

La tercera hipótesis es que la cobertura periodística ha mantenido una imagen más bien positiva del incremento de efectivos militares en el ámbito de la seguridad pública, y ha tendido en la gran mayoría de los casos a reproducir el discurso oficial que sitúa la presencia militar como una estrategia que mina el control territorial de las pandillas y que por consiguiente permite que la sociedad salvadoreña se desenvuelva con tranquilidad en sus espacios de vida cotidiana.

Al mismo tiempo, una pregunta de investigación se encontró en la base del análisis, ¿hasta dónde la cobertura de los medios de prensa escrita obedeció a una agenda política posicionada desde el Gobierno de Mauricio Funes o la oposición política al mismo? Esto es, ¿la tregua fue una estrategia de seguridad, o una especie de “experimento político” vinculado a aumentar el apoyo popular que se verá reflejado en votos para las elecciones de 2014? Con estas hipótesis y preguntas en la base, se abordó la revisión de los textos.

1. La inserción de David Munguía Payés en el ámbito de la seguridad pública

Diez días después de la toma de posesión de la nueva administración, el ministro de Defensa anunció que en obediencia a la orden del presidente Funes trabajaría al frente de la Fuerza Armada (FAES) para combatir el crimen organizado. Munguía Payés informó de una mayor participación de la FAES en actividades de seguridad pública, aduciendo que la delincuencia había “desbordado la capacidad de la policía”; la cobertura periodística a estas declaraciones fue inmediata. Destacamos tres momentos en esta cobertura.

Los inicios: la lucha conjunta contra el narcotráfico

El 10 de junio de 2009, en una entrevista publicada por LPG el general afirmó que “ninguna policía puede investigar 300 muertes al mes”. Según Munguía Payés, las capacidades de los organismos de seguridad pública en El Salvador habían sido sobrepasadas por la delincuencia y en una situación de tal crisis, la colaboración de la FAES en tareas de seguridad pública estaba más que justificada: “No es una misión de la Fuerza Armada, pero nosotros lo vamos a cumplir con eficiencia y con empeño en la medida de que el presidente de la República y comandante general de la FAES lo ordene”. Según señaló el ministro, la Constitución facultaba al presidente para “utilizar la FAES en actividades de seguridad pública cuando hay una crisis, o las capacidades de los organismos de seguridad pública han sido sobrepasados por la delincuencia”. La nota de LPG se dedica únicamente a reproducir el discurso de las fuentes oficiales sin contrastar con alguna voz crítica a estas medidas.

A partir de junio de 2009, varias de las notas publicadas por LPG situaron de manera constante el discurso del general Munguía Payés que señalaba la incapacidad de la policía para controlar la delincuencia, la expresión inmediata de ello se reflejaba en el alto índice

de homicidios y extorsiones⁶. Si bien algunas notas mostraban voces disonantes ante la participación de la FAES en tareas de seguridad pública⁷, la cobertura de este período se caracterizó, en la mayoría de los medios estudiados, por visibilizar las propuestas planteadas por el general Munguía Payés: elaborar un plan a fin de reducir los índices delincuenciales y de narcotráfico en el país con acciones que irían más allá de patrullajes conjuntos entre la Fuerza Armada y la Policía⁸. Una de las notas anunció que la “FAES trabajaría zonas cercadas por delitos” (LPG, 13 de agosto de 2009), en varios municipios y colonias que estaban rebasados por los indicadores de homicidios y extorsiones, a los que no ingresaba la policía. Ante esta situación, “la cúpula militar” había presentado tres propuestas al presidente Mauricio Funes cuyo objetivo era “darle un papel más protagónico al Ejército en labores de seguridad pública”.

A mediados del mes de agosto, el presidente Funes visitó LPG y confirmó la postura del ministro de Defensa al afirmar que le apostaba a reestructurar la policía y aumentar la participación de la FAES para controlar este problema. En la nota también se informó que el incremento de soldados en tareas de seguridad pública tendría un costo de once millones de dólares (“Defensa: Hay 1,760 soldados trabajando contra delincuencia”, LPG, 20 agosto de 2009).

El 16 de septiembre de 2009, dos periódicos, LPG y Co-Latino publicaron las declaraciones del director de la Policía Nacional Civil, Carlos Ascencio, en el que situaba la hipótesis que el incremento de la delincuencia se explicaba a partir del vínculo entre el narcotráfico y las pandillas: en LPG, la nota no consulta varias fuentes, al menos dos que puedan complementar la información; tiene como única fuente al director de la PNC, Carlos Ascencio, se destaca la declaración acerca de que: “los últimos hechos delictivos podrían estar vinculados al narcotráfico y a las pandillas. La dirección de la Policía está manejando esa hipótesis por la similitud de características de los homicidios múltiples registrados en las últimas semanas. Hay una relación de la narcoactividad, del crimen organizado, que también está utilizando a las pandillas”. El énfasis del discurso periodístico se encuentra en visibilizar el crimen organizado, no por investigación periodística, sino por las declaraciones de las fuentes oficiales. La nota del diario Co-Latino destacó que “los pandilleros son contratados por el crimen organizado para realizar sus actividades (“PNC relaciona crímenes con modo de operar de narcotráfico”, Co-Latino, 16 de septiembre de 2009).

6 Dos datos que interesa destacar, pues, en efecto el 2009 fue un año violento: por un lado, la tasa de homicidios en 2009 era de 71.2 por cada cien mil habitantes, significativamente más alta con respecto a 2008, que fue de 51.9 y 2007, que fue de 57.3. Por otro lado, frente a ello, las notas de pandillas en periódicos nacionales que en 2005 representaban un promedio de 2.5 notas por día en LPG y EDH, pasaron en 2009 a un promedio de 11.6 notas diarias publicadas en esos medios, es decir, la cobertura noticiosa se multiplicó por cuatro. El 3 de enero de 2010, el periódico digital El Faro publica una nota con el siguiente titular: “2009 el año más violento desde 1992”.

7 Como la declaración por parte del ex viceministro de Defensa, Marco Antonio Palacios Luna, quien advirtió que la Fuerza Armada no debía hacer el trabajo de la policía. Esta declaración fue publicada por LPG en la nota del 14 de junio de 2009, que inicia señalando “El inminente apoyo de la inteligencia militar de la Fuerza Armada para labores de seguridad pública correspondientes a la Policía Nacional Civil (PNC) podría constituirse en un riesgo para la defensa nacional”.

8 Que ya se habían realizado en las administraciones de Francisco Flores y Antonio Saca.

Para mediados de septiembre, la cifra de asesinatos diarios había llegado a 16 según los periódicos. Cuando se les preguntó sobre los avances en las investigaciones sobre estos crímenes, tanto el ministro de Justicia y Seguridad Pública como el director de la Policía dijeron estar satisfechos pero coincidieron en que era “necesario que la PNC se mantenga en constante depuración para evitar más nexos de agentes con las pandillas” (“PNC liga crímenes al narcotráfico”, LPG, 16 de septiembre de 2009). En la misma línea, el ministro de Defensa, David Munguía Payés, mencionó la posibilidad de usar el aparato de inteligencia del Estado para la investigación del delito, como complemento al trabajo que desarrolla la División de Investigación de la Policía Nacional Civil (“Evalúan usar OIE en investigación”, LPG, 16 de septiembre de 2009).

En octubre de 2009, las notas periodísticas de LPG visibilizaron las propuestas del general Munguía Payés en torno a la posible ampliación de las facultades de la Fuerza Armada para el combate de la delincuencia (“FAES presentará tres propuestas a Funes”, LPG, 13 de octubre de 2009). Aunque, de nuevo, dieron espacio a voces críticas como las de la Procuraduría de los Derechos Humanos (“PDDH pide reevaluar apoyo del Ejército”, LPG, 15 de octubre de 2009), la constante fue la idea de que, tanto la PNC como la Fiscalía estaban “rebasadas en la capacidad de investigar los principales delitos en el país: homicidios y extorsiones”. Pocos días después, LPG publicó una nota en la que se informaba que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Oscar Luna, avalaba el trabajo conjunto del Ejército y la PNC. Este cambio de parecer sucedió luego de que el procurador se reuniera con el ministro de la Defensa. El periódico también informó que Munguía Payés había tenido “una encerrona con el ministro de Seguridad, Manuel Melgar, y el presidente de la República, Mauricio Funes”, al respecto de la cual ni el ministro de Seguridad ni el director de la policía quisieron dar detalles (“PDDH avala trabajo conjunto ejército y PNC”, LPG, 18 de octubre de 2009).

La cooperación de la FAES en tareas de seguridad se extendió incluso hasta programas como el de protección a cultivos contra el robo y contrabando (“Triángulo productivo irá reforzado por militares”, LPG, 20 de octubre de 2009). Según LPG, los planes de seguridad del ejecutivo evaluaban la posibilidad de utilizar a 6,500 militares para tareas de disuasión junto a la policía, 4,740 más de los 1,760 soldados que ya trabajaban de la mano con el cuerpo policial. Este incremento de recursos militares en la calle contemplaba también el apoyo de la FAES a la seguridad perimetral en algunos centros penitenciarios (“FAES no prevé solicitar refuerzo presupuestario”, 26 de octubre de 2009).

En noviembre de 2009, la cobertura de los medios mostró que el ministro de Defensa confirmó el despliegue de 4,000 soldados que se sumarán al trabajo de la PNC en el combate a la delincuencia (“2,500 soldados más contra la delincuencia”, LPG, 4 de noviembre de 2009). Según el ministro, la disminución de los homicidios era una labor conjunta de la FAES y la PNC. Además, afirmó que la FAES se había ganado la confianza de la población (“Podemos pedir perdón unilateralmente”, LPG, 19 de noviembre de 2009).

En el mes de diciembre, el ministro de Defensa informó que los soldados estarían operando en la totalidad de los municipios más violentos de los cinco departamentos del país con miras a moverse a otros municipios donde se mantenían los índices más altos de la delincuencia (“Fuerza Armada alarga presencia hasta en 29 municipios”, LPG, 2 de diciembre de 2009). De nuevo las fuentes fueron básicamente oficiales y no se encontraron cuestionamientos sobre estas decisiones, tampoco sobre los costos que implicaban. En 2010, se sitúa un segundo momento del discurso periodístico.

2010: el retorno del enemigo único

A mediados de 2010, la estrategia de seguridad liderada por el ejecutivo se vio fuertemente cuestionada por varios líderes de opinión. La noche del domingo 20 de junio 14 personas fueron asesinadas en el municipio de Mejicanos, luego de dos ataques al transporte público. Los ocho capturados, presuntos ejecutores de la masacre, según las declaraciones de fuentes policiales, estaban vinculados a las pandillas. El subdirector de investigaciones de la PNC, Howard Cotto, señaló que aunque contaban con evidencia de la participación de los detenidos en la masacre, no quería detenerse en una sola hipótesis del móvil del múltiple asesinato. El suceso generó airadas reacciones en la población⁹ y en los líderes políticos. Un diputado del partido ARENA pidió destituir al gabinete de seguridad; otro del partido GANA pidió reformar la Constitución para que entrara en vigencia la pena de muerte para pandillas y crimen organizado; y otro diputado del FMLN exigió a la policía reforzar los planes operativos para combatir la delincuencia (“Derecha pide destitución de gabinete de seguridad”, LPG, 21 de junio 2010).

El presidente Funes negó categóricamente que fuera a destituir a los titulares de seguridad y volvió a enfatizar que la erradicación de la violencia no era tarea fácil, pues había recibido un país con altos índices de delincuencia y con un crimen organizado en abierta impunidad (“Funes: no voy a remover al gabinete de seguridad”, LPG, 21 de junio de 2010). La tasa de homicidios promedio de 2010 bajó a 64.8 por cada 100,000 habitantes, similar a la que tuvo El Salvador en el año 2006. Un titular de LPG del 1 de noviembre de 2010 lo confirma: “Disminuyen homicidios en El Salvador”. La nota, que de nuevo es construida con una sola fuente oficial, Carlos Ascencio, indica que a octubre se han registrado 320 homicidios menos. A pesar de ello, la gestión de Manuel Melgar al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública continuó duramente cuestionada “al no lograr avances significativos en el control de la violencia”.

El 1 de junio del 2011, David Munguía Payés ocupó de nuevo los titulares, esta vez con el anuncio de haber pedido su retiro de la Fuerza Armada. A partir de ese momento, pasaba a formar parte de las reservas militares y, como destacó El Faro, en su noticia del 7 de junio (“ministro de Defensa se envía a retiro y queda habilitado para optar a Presidencia”), su retiro lo habilitaba para presentarse como candidato en la contienda presidencial del 2014.

9 En una encuesta en línea, seis de cada 10 lectores de laprensagrafica.com expresaron su desconfianza en la PNC durante el proceso de recolección de evidencia para establecer el nivel de participación de ocho detenidos por la masacre de Mejicanos.

En caso de ser electo, el general habría cumplido con los tres años reglamentarios de baja que el artículo 152 de la Constitución establece. La misma nota muestra que Munguía Payés ya se había retirado en 2001, durante la gestión de Calderón Sol, después de una larga lucha por conseguir su ascenso a general que le fue denegada en su momento. Ocho años después de su retiro, en junio de 2009, el entonces coronel regresó a situación activa, fue ascendido al grado de general y nombrado ministro de Defensa.

El 8 de noviembre de 2011, el ministro Melgar dejó su cargo. Según el periódico *El Faro*, esta renuncia “solo fue un formalismo, pues la presión que recibía la administración se volvió insoportable y Funes tuvo que ceder pidiendo a su ministro el cargo”. Fue cuestionado también por la Asociación Nacional de la Empresa Privada que decían no ver resultados ni planes claros para reducir la criminalidad (“Presidencia informa que Manuel Melgar dejó Ministerio de Seguridad”, *El Faro*, 8 de noviembre de 2011).

A partir de la renuncia de Melgar, los medios revisados recogieron la opinión de varios políticos que miraban como positivo un cambio en seguridad (“Políticos ven positivo cambio en Seguridad”, DEM, 9 de noviembre 2011). El *Diario El Mundo* y *El Faro* abrieron espacios para las objeciones de quienes se adelantaban a la posibilidad del nombramiento de un militar en la cartera de seguridad. Varios titulares dan cuenta de ello: “Arena y FMLN objetan que ministro sea militar” y “Cristiani advierte error si se ponen a militar activo” (DEM, 11 de noviembre de 2011); José Luis Merino “No apoya que Payés vea seguridad” (DEM, 12 de noviembre de 2011). El *Diario El Mundo* también publicó una consulta que hizo a distintos analistas políticos sobre el nombramiento del nuevo ministro de seguridad. Roberto Cañas, Luis Nelson Segovia, Carlos Rosales y Federico Hernández señalaron la necesidad de tener un “ministro capaz y abierto” (DEM, 14 noviembre 2011). Roberto Cañas, firmante de los acuerdos de paz, recalcó que el verdadero sentido y espíritu de los acuerdos de paz en el tema de seguridad pública era muy claro: la Fuerza Armada no debía desarrollar funciones de seguridad pública (“Un militar en retiro sigue siendo militar”, DEM, 16 de noviembre de 2011).

Así también se pronunció Carlos Rivas, pastor general: “ante todo, no debe ser un militar o un ex guerrillero, ni tener filiación partidaria; pero debe contar con el respaldo político tanto de los partidos como del movimiento social” (“Los varios ministros de Seguridad que necesita el país”, DEM, 18 de noviembre de 2011). El 18 de noviembre los periodistas Oscar Martínez y Sergio Arauz informaron que “un grupo de jefes policiales pretende renunciar si Munguía Payés toma el Ministerio de Seguridad”. También informaron que en la PNC “hay quienes dicen saber que el presidente también ha decidido relevar al director, el comisionado Carlos Ascencio, pero todas las fuentes coinciden en que su problema no son tanto las destituciones sino los relevos”. Así inició un tercer momento en el discurso periodístico.

La llegada del general

Pese a las objeciones, el general Munguía Payés asumió el Ministerio de Seguridad el 23 de noviembre de 2011. El nombramiento desató reacciones encontradas en los distintos sectores de la población. Los sectores preocupados por las señales abiertas de una militarización de la seguridad pública hicieron fuertes críticas al presidente que negó tal situación (“Funes niega militarización de la seguridad pública”, DEM, 23 de noviembre de 2011). El vocero del FMLN rechazó el cambio. Los empresarios y el resto de partidos, por el contrario, dieron el voto de confianza al nuevo ministro (DEM, 23 de noviembre de 2011). En su editorial, Diario El Mundo expresó que, “como medio de comunicación, esperamos seguir contribuyendo con nuestras críticas constructivas y opiniones para que esta problemática mejore y, aunque damos un voto de confianza al general David Munguía Payés, sabemos que ningún nuevo funcionario tiene una varita mágica para arreglar todo de la noche a la mañana” (“Expectativas hacia el titular de seguridad”, 23 de noviembre de 2011).

De nuevo, Diario El Mundo expuso los señalamientos sobre los riesgos de la militarización de la seguridad pública a través de las publicaciones de Roberto Cañas, “Militarizar la Seguridad Pública no es solución”, DEM, 23 de noviembre de 2011; y del Instituto de Derechos Humanos de la UCA, “Idhuca: pasan de seguridad de militancia a seguridad de militares”, DEM, 24 de noviembre de 2011. El 23 de noviembre de 2011 el editorial de El Faro señaló que lo que cuestionaban en el nombramiento del general Munguía Payés no era su aspiración a ministro sino la decisión del presidente de la República que puso al frente de la seguridad pública a una persona cuya visión de seguridad es congruente con la formación y doctrina militar. El editorial afirma que: “Su propuesta que centra el esfuerzo en la represión es popular; la decisión del presidente en nombrarlo ministro es populista” y le recuerda al presidente Funes que sus promesas de campaña para la reducción de la violencia incluían la disminución de la desigualdad, una mayor inversión social en educación y salud, la mejora de las condiciones de vida de la población, la reforma fiscal, etc.

Los señalamientos no impidieron que Munguía Payés comenzara a trabajar en su nuevo cargo. Luego de su primera reunión con jefes policiales, descartó cambios en la PNC y rechazó la idea de la militarización de la corporación policial (“Munguía Payés descarta cambios inmediatos en PNC”, DEM, 24 de noviembre de 2011). El 25 de noviembre, EDH publicó una nota titulada “Ministro da el primer touché a las maras de Panchimalco”. Haciendo referencia a su experticia en la esgrima, el periódico sitúa el *leitmotiv* del recién nombrado ministro de Seguridad: son las pandillas las responsables de la mayoría de asesinatos, asaltos y extorsiones. La instalación de nuevos puestos policiales busca “arrebatar el control que los mareros tienen de los territorios en Panchimalco”. Desde el momento en que Munguía Payés asume su cargo al frente de la seguridad los medios reproducen, sin cuestionar a través de otras fuentes, dos de sus principales afirmaciones: a) las pandillas son grupos criminales responsables de la mayoría de los homicidios y extorsiones en el país; b) el general solucionará este problema.

En el mes de diciembre de 2011, EDH publicó una nota en la que habitantes de San Miguel pedían más seguridad ante el incremento de la delincuencia. El general aseguró que el incremento se debía a la presión que los cuerpos de seguridad estaban generando por lo que era necesario “evolucionar en nuestros planes pues los delincuentes lo están haciendo”. Munguía Payés volvió a afirmar que las pandillas eran las principales responsables de la violencia en el país y aseguró que “el 90% de los homicidios es cometido por pandillas” (“Miguelenses abatidos por delincuencia piden más seguridad”, EDH, 21 de diciembre de 2011).

En enero de 2012, ante el repunte de los crímenes en el primer fin de semana, el general Munguía anunció que se estudiaría la aplicación de un estado de sitio en algunas colonias consideradas de alta peligrosidad. El ministro volvió a subrayar que el 90% de los homicidios que se comenten en el país son responsabilidad de las pandillas (“Repuntan crímenes en el primer fin de semana 2012”, EDH, 10 de enero de 2012). En el mes de febrero, el ministro de Justicia y Seguridad Pública reconoció el repunte de homicidios y aseguró tener un plan efectivo para bajarlos. Señaló que, dentro de las nuevas acciones para enfrentar a los grupos criminales se incluía un paquete de leyes de seguridad y la preparación de la Unidad Antipandillas (“Ministro de Seguridad reconoce alza de homicidios”, EDH, 21 de febrero de 2012).

El 10 de marzo de 2012, EDH publicó una nota en la que se informaba sobre el incremento del reclutamiento de menores por parte de las maras. Ante la situación, la prensa escrita reprodujo el discurso del general que reforzaba la idea de que la mayoría de homicidios que se registraban en el país eran cometidos por menores de edad en el proceso de iniciación de su ingreso a las pandillas. Si bien reconoció el repunte de asesinatos en febrero, aseguró que a inicios de marzo ya se comenzaba a tener una reducción de los mismos (“Maras incrementan reclutamiento de menores”, EDH, 10 de marzo de 2012). La afirmación de que la mayoría de los homicidios eran cometidos por las pandillas cobró mayor fuerza a partir de una nueva estrategia: una tregua entre pandillas que desplomó en más de un 50% la tasa de homicidios registrados en todo el país. La manera como se dio cobertura periodística a este proceso es el objetivo del siguiente apartado.

2. La tregua entre pandillas

La tregua de las maras en El Salvador es el experimento más avanzado de administración del delito en el continente. El drástico descenso de los homicidios en un 52% dio crédito intelectual a la tregua. Este resultado convirtió la rehabilitación de delincuentes en el componente fundamental de la política de seguridad del Gobierno y dejó la protección de los ciudadanos en segundo plano. El control de la violencia ya no dependió de las capacidades del Estado, sino de la voluntad de los pandilleros (Joaquín Villalobos. “Tregua de maras, la revolución del lumpen”. En El País. 17 de junio de 2013).

El 1 de septiembre de 2010, el periódico El Faro informó sobre la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de la *Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y*

organizaciones de naturaleza criminal. La normativa, que en ese momento pasaría a aprobación por parte del presidente de la República, definió como ilegal la existencia de las pandillas, el apoyo y financiamiento de las mismas y estableció sanciones para quienes participen o colaboren con este tipo de agrupaciones bajo penas de hasta seis años para miembros sin rango de autoridad y de hasta diez años para los cabecillas. El titular de la nota destacaba: “Asamblea aprueba ley que prohíbe las pandillas”. El mismo periódico ya había situado las dificultades que la nueva ley generaría a los jueces.

En una entrevista realizada desde este medio al juez Levis Orellana, vicepresidente de la Asociación de Magistrados y Jueces de El Salvador, este señaló que “una ley que dictamine la cárcel a una persona por el mero hecho de pertenecer a una pandilla es inaplicable y asegura ser consciente de que este criterio les valdrá a él y a sus colegas –de nuevo- el mote de solapadores de mareros” (“La sola pertenencia a una pandilla no es delito”, *El Faro*, 26 de julio de 2010). Esta ley marca un primer momento en el discurso que se ha identificado en la muestra estudiada respecto de las pandillas.

La lucha contra el enemigo: proscripción-investigación-captura

A pesar de las críticas, la ley fue sancionada por el presidente Funes y publicada el 10 de septiembre en el Diario Oficial. El 18 de septiembre de 2010, LPG anunciaba en su titular que “Ley de Proscripción de Pandillas entra en vigor a partir de hoy”, la nota utilizó como fuentes al fiscal general Romeo Barahona; al director de la PNC, Carlos Ascencio; al ministro de Justicia y Seguridad Pública, Manuel Melgar; al viceministro de Justicia y Seguridad Pública, Henry Campos; y al presidente Mauricio Funes. Todas las declaraciones que se recogen son a favor de la aplicación de dicha ley que, según se señala, prioriza la investigación policial y no las redadas masivas. Con todo, la nota coloca un adjetivo para dicha ley: “polémica” y asocia su nacimiento directamente con “la indignación generalizada por la quema de un microbús con sus pasajeros adentro. Esto sucedió en el municipio de Mejicanos, al norte de San Salvador, y habría sido perpetrado por siete pandilleros, según dijo la PNC. De ese fatídico 20 de junio en Mejicanos han pasado 91 días”.

En octubre de 2011 aparece un nuevo rasgo atribuido a las pandillas: su formación militar, LPG publicó una nota en la que se afirmaba que las pandillas que operan en El Salvador tenían nexos con cárteles mexicanos (Cartel de Sinaloa, La Familia Michoacana y Los Zetas) y estaban vinculadas, en Estados Unidos, al tráfico y la trata de personas. La nota menciona también el informe del FBI y del Centro Nacional de Inteligencia sobre Pandillas donde se asegura que miembros de las principales pandillas que operan en El Salvador habían ingresado al Ejército, a la Marina y al cuerpo de marines de Estados Unidos. Estos “miembros de pandillas con la formación militar representan una amenaza única para las fuerzas del orden a causa de sus armas distintivas y entrenamiento de combate, habilidades que pueden transferir a sus compañeros de pandilla”, destaca la nota a partir del documento mencionado (“FBI: pandillas dentro del ejército estadounidense”, LPG, 31 octubre 2011).

La imagen 1 muestra un sondeo en las redes sociales realizado en octubre de 2011 por EDH y recoge algunas opiniones de los lectores en relación con la responsabilidad que tenían los grupos de pandillas con los homicidios que se habían cometido en ese momento en el país.

Imagen 1.



Tomada del Facebook de El Diario de Hoy

En el mes de noviembre de 2011, en la muestra se observa que tanto LPG como DEM, EDH y EF, dieron cuenta de homicidios, extorsiones, secuestros, riñas al interior de penales, tráfico de drogas y tenencia de armas vinculados a “supuestos” o “presuntos pandilleros”. Las notas editoriales y columnas de opinión destacaron también el grave problema que los jóvenes de pandillas representaban para la sociedad salvadoreña. Un caso para destacar es el del editor jefe de DEM, quien en distintos editoriales enfatizó la presencia de los pandilleros como “criminales que delinquen gracias a la impunidad” (“Víctimas de todas las edades y condiciones”, DEM, 1 de noviembre de 2011).

Estas opiniones se reflejan en la cobertura periodística, que refuerza la visión que ya se ha encontrado en otros estudios (Martel, 2006a y 2006b; Marroquín, 2007 y 2011), una serie de noticias que visibilizan la violencia como indudablemente vinculada a las pandillas, sin mostrar las falencias de la misma investigación policial que no ha resuelto los crímenes.

El 2 de noviembre, una nota del DEM reportaba que el mes de octubre había cerrado con 382 crímenes cuyos victimarios y víctimas eran “en su mayoría miembros de pandillas”,

de nuevo la fuente es oficial, el Subdirector de la PNC, comisionado Mauricio Ramírez Landaverde. En algunos casos incluso no existe una fuente y las notas hablan de “Presuntos pandilleros”, “al parecer vinculados a la pandilla”, “la zona es peligrosa por la presencia de pandilleros”. Como ya se señaló anteriormente, el 23 de noviembre el general David Munguía Payés asumió como ministro de Justicia y Seguridad Pública.

Tabla 2.
Muestra de notas vinculadas a pandillas en noviembre de 2011¹⁰

Periódico	Titular de noticias	Titular de opinión y editoriales
El Diario de Hoy (EDH)	-“Diez detenidos por ser de maras en sur de la capital”, 25 de noviembre de 2011. -“Asesinan a madre de un investigador de la PNC en Santa Tecla”, 25 de noviembre de 2011. -“Matan a minusválido en La Libertad”, 25 de noviembre de 2011.	
Contrapunto (Co)	-“El hacinamiento también mata”, 20 de noviembre de 2011. - “Jóvenes, pandillas, exclusión”, 27 de noviembre de 2011.	
Co-Latino (CL)	-“Imponen condenas de 136 años a implicados en masacre de Mejicanos”, 9 de noviembre de 2011. - “PNC sigue trabajando dice Comisionado Ascencio”, 12 de noviembre de 2011. -“Ministro de Justicia analiza pedir más apoyo a la FAES”, 25 de noviembre de 2011. -“Munguía Payés declara la <i>guerra al crimen</i> ”, 29 de noviembre de 2011.	
La Prensa Gráfica (LPG)	- “FBI: Pandillas dentro del ejército estadounidense”. 1 de noviembre de 2011. -“66 años para responsables de masacre en Mejicanos”, 9 de noviembre de 2011. -“Atacan a joven cuando salía del templo cristiano”, 11 de noviembre de 2011. -“PNC: orden para matar a niñas salió de una cárcel”, 15 de noviembre de 2011. -“C. Penales: pandillas se purgan en cárceles”, 22 de noviembre de 2011.	-“Hay que forzar a la clandestinidad a las pandillas, sacarlas del pasaje” (Francisco Bertrand Galindo). 2 de noviembre de 2011.

10 No se han colocado todas las notas de la muestra, sino aquellas que muestran las diferenciaciones discursivas que interesa situar.

Periódico	Titular de noticias	Titular de opinión y editoriales
El Mundo (DEM)	-“Supuestos pandilleros asesinan a maestra”, 4 de noviembre de 2011. -“Prueba científica y tecnológica incrimina a los extorsionistas”, (la nota informa que “4 clicas de la MS y la 18 están señaladas de participar en delitos transnacionales”), 8 de noviembre de 2011. -“Enjuician mareros por masacre en Mejicanos”, 4 de noviembre de 2011. -“Lunes darán fallo contra mareros por masacre”, 5 de noviembre de 2011. - “Condenas de 66 años por masacre de 17 personas”, 9 de noviembre de 2011.	- “El acoso de los pandilleros a estudiantes y maestros, pone en riesgo el futuro de aquellos que quieren una mejor vida”, (Álvaro Cruz Rojas, editor jefe, “Poniendo en peligro el futuro”, 4 de noviembre de 2011). -“¿Dónde están seguros los niños y adolescentes? Ni siquiera en las escuelas e institutos porque hasta ahí han llegado las pandillas” (“Una niñez sofocada por la violencia”, Álvaro Cruz Rojas, 15 de noviembre de 2011). - “Una sociedad extorsionada y resignada”, Álvaro Cruz Rojas, 16 de noviembre de 2011.
El Faro (EF)	-“¿Por qué mataron al estudiante?”, 6 de noviembre de 2011. -“No se invierte en prevención, pero la represión tampoco se hace bien”, 10 de noviembre de 2011. -“Las maras trastocan la matemática del fútbol”, 28 de noviembre de 2011.	

Como es posible observar en esa pequeña muestra, la manera como se cubre el accionar de las pandillas se mantiene básicamente igual que los estudios sobre prensa escrita llevados a cabo en 2006, 2007 y 2009: los titulares destacan las acciones violentas llevadas a cabo por pandilleros y la fuente principal para ello es la policial. No hay una distinción entre un supuesto pandillero y uno comprobado, como tampoco se diferencia si el implicado ha tenido ya un juicio o la información viene de una suposición inicial de la fuente. Las notas construyen a las víctimas de manera respetable, son niñas, estudiantes, madres, minusválidos, investigadores. Los pandilleros no son presentados como parte de las víctimas y más bien se señala que la muerte de pandilleros se debe a “purgas” (titular de LPG del 22 de noviembre de 2011, que reproduce un sustantivo utilizado por el director de Centros Penales), esto es, para usar el primer significado que el Diccionario de la Lengua Española señala: “Limpiar, purificar algo, quitándole lo innecesario, inconveniente o superfluo”. La imagen de depuración coincide también con las opiniones vertidas en distintos medios por los lectores, como las que se mostraron anteriormente.

El periódico El Faro destaca por mantener una sección dedicada exclusivamente a la cobertura de procesos de violencia en la región centroamericana; en la muestra, la cobertura difiere en forma –se privilegia la crónica, el reportaje y la entrevista sobre otros géneros–, pero coincide con los otros periódicos en cierta afirmación que se encuentra de fondo en relación con las pandillas: la situación es insostenible. Las fuentes que este periódico utiliza

son distintas. La nota del 6 de noviembre de 2011 relata el caso de uno de los estudiantes asesinados, de 139 que se contabilizaban hasta octubre de ese año, y describe el violento contexto donde vivía la víctima, las rivalidades entre pandillas de institutos de secundaria y su vinculación a estas, el trabajo se centra en una reconstrucción cotidiana de la víctima. La entrevista del 10 de noviembre de 2011, un sacerdote guatemalteco, ex director del Centro Reeducativo de Menores en Ilobasco. El discurso presentado intenta complejizar la explicación sobre el tema de la violencia y las pandillas desde una perspectiva comparada con el caso de Guatemala. La noticia del 28 de noviembre utiliza el término de “maras” en titular¹¹. En el texto, se posiciona el “temor a las maras” por parte de la población, elemento fundamental que se destaca desde el sumario, en donde se sostiene que la nota quiere ilustrar una afirmación del ministro Munguía Payés que podría ser considerada obvia.

Como señala uno de los titulares de Co-Latino, el 29 de noviembre, el recién nombrado ministro de Justicia y Seguridad Pública declara una “guerra contra las maras” y promete que su estrategia conseguirá que los homicidios descendan en un 30% al finalizar los tres primeros meses de su gestión. Esa baja se haría evidente en marzo de 2012, un mes después de la meta que se impuso el ministro, junto con la evidencia periodística de una nueva estrategia que no se encontraba en la discusión pública. De la manera como los medios de comunicación se ocuparon del asunto se refiere el siguiente apartado.

La negociación, el diálogo, el pacto, la tregua

El 14 de marzo de 2012 el periódico El Faro publicó una nota titulada “Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios” en la que señalaba la salida de 30 líderes pandilleros de las cárceles de máxima seguridad a otros centros penitenciarios. La crónica no obtuvo un eco inmediato de otros medios impresos, sin embargo, la historia se posicionó rápidamente en la opinión pública a través de las redes sociales, con 5,599 recomendaciones directas desde la página de El Faro y 58 recomendaciones más en la nota publicada en inglés. La noticia dio lugar a una serie de explicaciones particularmente contradictorias¹². Un único dato se confirmaba como cierto: el descenso de los homicidios en un 53% a partir del traslado de los reos, como lo señaló la nota de El Faro del 16 de marzo (“Munguía Payés justifica haber sacado de máxima seguridad a líderes pandilleros”).

El 20 de marzo las versiones de la cobertura aparecen más elaboradas, EF publicó una nota que señalaba que la Iglesia Católica aseguraba que había mediado el acuerdo de paz. El obispo castrense, Fabio Colindres, aseguró a los medios que el pacto se debía “a intervención divina”

11 Este término es poco recomendable pues hace alusión a un genérico que en la misma nota se explica que no existe pues la Pandilla Barrio 18, una de las dos protagonistas de la nota, no se concibe como “mara”.

12 La primera explicación señalaba que el traslado se había hecho, a petición del obispo castrense, Fabio Colindres, que lo habría solicitado por razones humanitarias; LPG publicó una negativa de Colindres al respecto de estas afirmaciones del ministro, aunque posteriormente el obispo se desmintió. La segunda explicación indicaba que las oficinas de Inteligencia del Estado identificaron un plan de fuga masiva que involucraba la posesión, por parte de los pandilleros encarcelados, de 24 cohetes law que no fueron nunca identificados. La tercera versión se refería a la disposición de la Ley Penitenciaria que deja a discreción de las autoridades trasladen a los reos de las prisiones de máxima seguridad una vez que han cumplido el 10% de las condenas.

y señaló al ex guerrillero, Raúl Mijango, como el otro negociador que había intervenido. La nota señala además que Colindres “aclaró sin embargo que este pacto no es la única razón que explica el drástico descenso en el número de homicidios -de un promedio de 14 diarios a una media de 5- que se ha registrado en el país durante los últimos 10 días. También lo atribuye al *excelente* trabajo del ministro de Seguridad y Justicia, el general David Munguía Payés”.

Tres días después, EDH publica una nota titulada “Hablan las maras. Cabecillas reafirman pacto entre sí”, en donde, sin hacer ningún alusión a las notas publicadas por EF, señalan que “A este periódico fue entregado el miércoles 21 de marzo un documento en el cual los voceros nacionales de Mara Salvatrucha MSX3 y Pandilla 18 explican el proceso que ha llevado a ambas organizaciones a decretar un cese de hostilidades en la guerra entre ellos. Según el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, esta guerra interna ha sido la causante del 90% de la elevada tasa de homicidios que el país ha sufrido en los últimos 10 años. Esta tesis parece confirmada por la drástica baja en la tasa de homicidios que experimenta el país desde el día 9 de marzo que entró en vigencia esta tregua”. El periodista Paolo Lüers aparece identificado en las fotografías hablando con los pandilleros. Otra nota de este medio del mismo día utilizar el titular “Quieren ser escuchados” para referirse a los pandilleros y señalar la importancia de la tregua. EDH mantendrá esta visión en las notas publicadas por Paolo Lüers; sin embargo, posteriormente, una serie de notas y columnas de opinión que cuestionan el proceso se irán abriendo paso en los diferentes medios consultados.

El debate que se generó sobre la credibilidad de la tregua estuvo matizado por las imágenes y opiniones que señalaban el proceso como “un milagro”, una verdadera “conversión”, una “intervención divina”. Las fotografías utilizadas por los medios eran elocuentes, sobre todo a raíz de la celebración del rito de una misa católica en el penal de Ciudad Barrios, que fue presidida por el Nuncio apostólico. La imagen 2 ilustra el tipo de manejo de imagen y visibilidad que se dio a estos procesos de conversión religiosa.

Imagen 2.



Tomada del blog siguiente página. Penal la Esperanza, Mariona. Muestra a los dos negociadores reconocidos, el obispo castrense Fabio Colindres en primer plano, y al centro de la imagen, Raúl Mijango. 28 de marzo de 2013

A pesar de las imágenes de conversión y las notas que reproducían fuentes oficiales, las voces de disenso aparecieron pronto. El 22 de marzo DEM publicó una columna de opinión del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional El Salvador que se titulaba “Negociaciones indebidas”; en dicho texto se señalaba que “Conociendo el enorme poder que imprudentemente se les otorga a los delincuentes, éstos exigirán cada día más, hasta que el gobierno *del pueblo, por el pueblo y para el pueblo* desaparezca de la faz de la tierra, y florezca el de las pandillas por las pandillas y para las pandillas. Nos parece que la situación es tan confusa, y tan delicada, que sería procedente una interpelación al ministro de Justicia y Seguridad Pública para esclarecer la verdad de los hechos de una vez por todas”.

Una opinión similar apareció en EDH el 29 de marzo de 2012, con el titular de “El engaño más extraordinario de las pandillas” en donde el columnista Carlos Ponce señalaba que “el Gobierno, después de aprovecharse de la Iglesia Católica, cobardemente ha marcado distancia del acuerdo de las pandillas y, por lo tanto, esta asumirá sola las nefastas consecuencias que auguran las características de la situación. El proceso que se ha iniciado se debe de revertir antes que el daño sea irreparable”.

Dos elementos marcaron la tregua de manera negativa: por un lado, las contradictorias declaraciones del ministro de Justicia y Seguridad Pública (ver tabla 3) y la falta de transparencia gubernamental, que fue señalada en distintos momentos en la cobertura; por otro lado, una desconfianza mucho más honda que se encontraba anclada en la población salvadoreña y que no podía cambiar de un día para otro, por muy espectacular que fuera el relato: las pandillas son el enemigo principal de la nación salvadoreña, lo que se requiere es mano dura, ejército en las calles y represión.

Tabla 3.
Declaraciones del ministro de Justicia y Seguridad a propósito de las pandillas y la tregua

Fecha y periódico	Declaración
26 de enero de 2012. EF	Cuál es la amenaza que tenemos ahorita. Debemos saber quién está asesinando en el país y sostiene que el 90% de homicidios en el país es cometido por pandillas: ¿Quién mata en Guatemala o en Honduras? Pandillas y brazos armados del narcotráfico. Aquí no tenemos brazos armados del narcotráfico. En este país quien está matando son las pandillas.
27 de febrero de 2012. EF	En un par de meses vamos a salir con mucha más fuerza, porque ya vamos a tener la musculatura.
14 de marzo de 2012. EF	Más que [por el traslado de reos], la disminución [de homicidios] es por la coordinación, la operatividad de la Policía y la labor de inteligencia que se está desarrollando.
16 de marzo de 2012. EF	Estamos aquí para aclarar esta situación que se ha dado a partir de un reportaje que se dio en el periódico El Faro el día miércoles. Primero, quiero ser claro y contundente en la siguiente afirmación: número uno, el Gobierno de la República en ningún momento está negociando con ninguna pandilla.

Fecha y periódico	Declaración
13 de abril de 2012. CL	No se ha cumplido totalmente la tregua entre las pandillas, creo que será difícil que se cumpla, digamos, a la perfección. Además, hay otras pandillas que no han entrado en esa tregua como la Mahoma, Máquina, Mirada loca, de San Miguel. De los cinco homicidios que se cometen en este momento, tres son relacionados a estas estructuras.
4 de mayo de 2012. La Página	ANEP tiene dudas y obviamente todos las tenemos porque este es un proceso inédito, es un proceso inédito, no hay un formato de solución; lo estamos construyendo, nos estamos convirtiendo en un país que genera pautas de cómo solucionar conflictos [los empresarios] nos preguntan cosas que todavía no las sabemos.
14 de mayo de 2012. EF	El trabajo de Monseñor Colindres y Raúl Mijango era una pieza de mi estrategia. Si esto fracasa tendré más solvencia para pedir a la Asamblea los instrumentos que necesito para entrar en la guerra entre pandillas.
20 de junio de 2012. EDH	El país es hoy más seguro
11 de septiembre de 2012. EF	En marzo El Faro develó algo que nosotros no queríamos develar, me iban a preguntar: “¿Por qué sacó de máxima seguridad a los 30 asesinos más despiadados del país?”. Y yo no iba a poder responder. ¿Qué iba a decir yo? ¿Que los habíamos trasladado por un experimento? Ja ja ja... ¡Olvídate! ¡Nos comen vivos!
5 de noviembre de 2011. Co	Al final nos dimos cuenta de que más del 90% de los homicidios que estábamos teniendo nosotros estaban siendo cometidos por las pandillas. Y otra cosa: averiguamos que de ese 90% el 75% de las muertes o un poquito más tenía relación con la guerra entre las pandillas. Quien controla a la pandilla va a controlar el 90% de los crímenes del país y quien controla la guerra entra las pandillas va a controlar el 75% de los muertos.
22 de noviembre de 2012. DEM	El Gobierno dará “facilidades” para dicho proceso [segunda fase de tregua], pero como entidad oficial “no negocia con pandillas”.
22 de noviembre de 2012. LPG	Si vamos a hacer una evaluación por las metas, estas las hemos sobrepasado.

Fuente: Elaboración propia a partir de notas periodísticas revisadas

En un país en donde las cifras oficiales han sido en muchos momentos una aproximación a los fenómenos, la prensa escrita reprodujo datos en los que los homicidios seguían a la baja mientras que las extorsiones, los robos, las violaciones y otros delitos subían o bajaban a voluntad según la fuente consultada. El balance sobre el proceso no tuvo un consenso en la cobertura, una nota que analiza los elementos positivos y negativos que se vislumbraban fue la publicada por EF el 19 de septiembre de 2012, en una bitácora del periodista Roberto Valencia que señaló cuatro nuevas características de la vida de los barrios a raíz de la negociación de las pandillas (“La tregua en el bajo mundo, EF, 19 de septiembre de 2012). La presentación de nuevos análisis no cambió mucho hasta que en noviembre de 2012 el Gobierno anunció la creación de municipios “santuarios”, en donde el proceso de pacificación se concretaría en territorios específicos. Sin embargo esto no es ya parte de la muestra seleccionada y debe ser abordado en posteriores aproximaciones.

3. Conclusiones

Tres hipótesis impulsaron este trabajo. La primera, que el trabajo periodístico construyó una cobertura inicial positiva sobre el ejercicio de Munguía Payés en ambos ministerios y sobre la tregua como posibilidad de pacificación. Esta cobertura inicial se convirtió después en un discurso crítico. La Tregua, que inició como una posibilidad interesante y que fue celebrada por analistas y tomadores de decisión, se transformó en un proceso lleno de rumores y que fue atacado por los lectores de periódicos de forma sistemática, así como sucedió en los años de la guerra, un discurso social apareció en el horizonte: “no se negocia con ciudadanos, no se negocia con asesinos”. La opinión pública rechazó la tregua de manera tajante y es posible que esto, sumado a la poca claridad del proceso en cuanto a quiénes lo lideraban y qué es lo que se encontraba en la mesa de negociación, hizo que se enfocara el proceso de una manera mucho más crítica.

La segunda hipótesis que se señaló es que la cobertura periodística que se llevó a cabo durante el período estudiado, mantuvo un discurso en el que el principal problema de seguridad pública fueron las pandillas, esto es así a partir de 2010 pues en el año previo, el discurso del presidente Mauricio Funes y los funcionarios a su cargo matizaron el tema e incluyeron al crimen organizado como agenda. Este matiz desapareció posteriormente del discurso más reproducido: el que provenía de las declaraciones del general David Munguía Payés.

La tercera hipótesis era que la cobertura periodística ha mantenido una imagen más bien positiva del incremento de efectivos militares en el ámbito de la seguridad pública y ha tendido en la gran mayoría de los casos a reproducir el discurso oficial que sitúa la presencia militar como una estrategia que mina el control territorial de las pandillas y que por consiguiente permite que la sociedad salvadoreña se desenvuelva con tranquilidad en sus espacios de vida cotidiana. En general, la manera como el discurso periodístico se ha aproximado al despliegue de la Fuerza Armada en tareas de seguridad ha sido muy positivo, como lo ha mostrado la tesis de Karla Sofía Zamora, que revisa el caso de LPG y muestra cómo hay una reproducción de la visión de legítima defensa del ejército a la patria en tareas de seguridad ciudadana (2014). La Fuerza Armada continúa en este país como una institución de mucha credibilidad, junto a los medios de comunicación, y esta confianza ha sido determinante en la manera como las y los salvadoreños se sitúan ante la opinión pública.

Capítulo 6.

Consideraciones generales y recomendaciones

6.1. Consideraciones generales

A lo largo de dos décadas, la violencia delincuencial ha figurado como el principal dilema y desafío de la sociedad salvadoreña. Si bien la violencia y criminalidad de los noventa presentaba dimensiones alarmantes, su progresivo agravamiento y complejización la sitúa hoy día como la principal amenaza a la estabilidad del país. En El Salvador como en otros países, el principal parámetro para medir la magnitud de la violencia criminal es el número de homicidios. Esto obedece a que técnicamente el homicidio es considerado como un delito que adolece de cifra negra y por tanto, un indicador de mayor confiabilidad, además de ser la expresión más grave y extrema de violencia que se produce en una sociedad. En función de ello, el diagnóstico de la violencia y la respuesta gubernamental se ha focalizado prioritariamente en las tendencias de homicidios.

Sin embargo, los históricos problemas de registro de las fuentes institucionales, que se traducen aun hoy día en dificultades para consensuar un dato oficial unificado de homicidios, junto a las recurrentes prácticas de ocultamiento y desmembramiento de las víctimas que complican su localización e identificación, dan lugar a presumir que los datos oficiales de muertes violentas podrían no estar reflejando la magnitud de la violencia letal que está ocurriendo actualmente en el país.

Efectivamente, en los últimos años, la proliferación de fosas y cementerios clandestinos para el ocultamiento de los cadáveres de las víctimas, junto a las continuas modalidades de mutilación y de desaparición constante de personas, impiden cuantificar de forma precisa la dimensión real de las muertes violentas en el país. De igual manera, en la actualidad las modalidades de desplazamiento de los cadáveres a un lugar distinto de donde se produjo la muerte, y las cada vez mayores dificultades de identificación de variables fundamentales como el sexo o edad de la víctima debido al estado de descomposición o desintegración de los restos, dificulta el análisis de las tendencias, la definición del perfil de las víctimas y la

georeferenciación del delito. Un ejemplo ilustrativo de ello son los vacíos de información existentes en los casos cuyos cadáveres son localizados tiempo después de su fallecimiento, que por razones técnicas pasan a engrosar la estadística de la fecha en que fueron encontrados y no del día en que se produjo su muerte. En la práctica, esto produce un sesgo en el análisis de la temporalidad de la incidencia delincuencia y dificultades para identificar las variables situacionales o de políticas que pudieron incidir en las variaciones de las tendencias, además de complejizar la investigación y el esclarecimiento de los hechos.

Al respecto, es fundamental que las autoridades de forma interagencial ofrezcan una respuesta institucional al fenómeno de las desapariciones en el país, detrás de las cuales se podrían estar enmascarando los homicidios y otros graves delitos como la trata de personas, el tráfico de órganos o el abuso sexual, en un contexto regional de fuerte operatividad de redes de criminalidad transnacional.

A la vez, el estudio constata que la violencia e inseguridad en el país no se reduce a las muertes violentas. Estas adquieren diferentes rostros, muchos de ellos invisibilizados por la normalización y aceptación social, e incluso por su falta de tipificación legal. Los datos muestran que la violencia sexual e intrafamiliar, las amenazas, los robos, las extorsiones y las desapariciones son hechos de elevado impacto social, con graves implicaciones para la convivencia y el tejido social. A la vez, es importante considerar en el diagnóstico y análisis de la situación delincuencia actual, los delitos “silenciados” provocados por la criminalidad organizada y otras nuevas expresiones de violencia como el fenómeno del desplazamiento forzado interno y externo.

En función de lo anterior y de las complejas expresiones que van tomando las dinámicas de violencia en el país, es importante considerar tanto en los indicadores del diagnóstico como en los lineamientos de políticas y en sus parámetros de efectividad, otras dimensiones de la violencia y criminalidad a las que no suelen prestarse tanta atención. Esto supone abandonar el reduccionismo gubernamental que ha apostado fundamentalmente por la disminución de los homicidios y transitar hacia la adopción de una política integral y multidimensional que atienda las diferentes causas y expresiones de la criminalidad.

Por otro lado, el estudio devela la debilidad de las instituciones responsables de la persecución del delito en la aplicación de una pronta y cumplida justicia, lo cual se convierte en un importante factor perpetuador de la criminalidad y la impunidad. La limitada eficacia de las instituciones responsables de la persecución y sanción penal que se traduce en un elevado número de casos que son archivados por la Fiscalía General de la República, de sobreseimientos definitivos y de procedimientos prescritos por falta de actividad, violenta el derecho de los ciudadanos al acceso a la justicia y a la protección jurisdiccional de las víctimas, frente a hechos delictivos cada vez más violentos y complejos que se cometen a diario en el país.

Un dato que no deja de ser alarmante, especialmente a la luz de la compleja situación de criminalidad que enfrenta el país es el reducido número de casos penales que tiene

posibilidades de llegar a una sentencia definitiva, que para el período 2009-2013 alcanzó el 15% de los procesos conocidos en sede judicial. Al respecto, hay un balance desfavorable del desempeño de las instituciones responsables de la aplicación de la justicia penal, que obedece a falencias sistémicas como los problemas de coordinación entre la Fiscalía, policía y jueces y a las deficiencias técnicas y falta de competencias profesionales de los operadores, que se traducen en la poca robustez de las investigaciones dirigidas por la FGR que se siguen fundamentando principalmente en la prueba testimonial. A ello, sin duda han contribuido las limitantes presupuestarias, particularmente de la FGR, la elevada demanda ciudadana del sistema y la falta de actuación de las diferentes instituciones bajo la lógica de sistema.

Pese a que la configuración constitucional de las instituciones de justicia contempla un diseño de trabajo coordinado y de permanente colaboración e interacción constante, en la práctica, las actuaciones de la PNC, IML, FGR y la CSJ siguen denotando fragmentación, desarticulación, confusión de competencias y prácticas disfuncionales, lo que impide que funcionen como un sistema integrado.

Un aspecto que ha potenciado muchas de estas dificultades es el esquema de endurecimiento de penas y leyes predominante y la sobreproducción de normativas, sin considerar el armónico funcionamiento del sistema. Con frecuencia se ha privilegiado la reforma legal, desatendiendo las necesarias reformas institucionales que deben impulsarse para el funcionamiento eficaz e integrado de las instituciones.

Hoy como hace dos décadas atrás, se siguen encontrando serias discrepancias en las estadísticas de casos que sobre una misma etapa del proceso registran las diferentes instituciones involucradas en la aplicación de la justicia penal. Por ejemplo, son preocupantes las diferencias encontradas entre el número de requerimientos fiscales reportados por la FGR versus los casos conocidos por la CSJ. La ausencia de estadísticas consistentes y comparables entre las instituciones del sistema de seguridad y justicia limita el análisis de la demanda del sistema, la evaluación de su desempeño y de su capacidad de respuesta ante las exigencias ciudadanas.

La limitada eficacia del sistema de justicia penal y la inoperancia de sus instituciones, ha derivado en una progresiva erosión de su confianza pública, lo que abona al sentimiento de inseguridad y de desprotección ciudadana. En este escenario, la inversión de recursos en la implementación de políticas de seguridad ciudadana y los esfuerzos para erradicar la delincuencia que desarrollen el Órgano Ejecutivo u otras entidades del Estado, serán infructuosos sino se mejora la capacidad y calidad de la investigación y la persecución penal, y de forma particular, la eficiencia fiscal. Al respecto se vuelve imperativo el impulso de una reforma y reestructuración orgánica y funcional de la FGR, así como de reformas internas en las otras instituciones que integran el sistema, a fin de mejorar la capacidad de investigación científica del delito, su gestión interna y su coordinación y articulación.

En relación con la gestión de las políticas de seguridad durante la administración Funes, el aspecto más destacable son las distorsiones y el impacto negativo que para la institucionalidad supuso el giro que privilegió la remilitarización de la seguridad pública y la negociación con grupos de pandillas. Contrario a lo propuesto en la política consensuada por diferentes sectores y aprobada por el Gobierno que contempló una visión estratégica e integral de abordaje de la criminalidad, la política implementada fue la militarización de la seguridad, expresada no solo en el aumento sin precedentes de efectivos militares en labores de seguridad, sino en el excesivo protagonismo y el amplio margen de maniobra otorgado por el presidente Funes al sector militar, que les permitió retomar el control de la seguridad pública y de otros ámbitos claves para el funcionamiento del Estado.

Esta nueva militarización de la seguridad pública, que llegó al punto de nombrar militares en la dirección política del ramo de seguridad y de la policía, supuso la “habilitación de los militares en el ámbito de las funciones de seguridad”, algo que fue revertido por los Acuerdos de Paz dos décadas atrás. Si bien la policialización de los militares es parte de una tendencia regional en la que los militares asumen funciones de policía, violenta la piedra angular de la reforma policial que fue la desmilitarización de la seguridad pública.

Estas decisiones favorecieron el impulso de una serie de iniciativas contrarias a los procesos de reforma y fortalecimiento en materia de seguridad democrática iniciados desde 1992 y retomados por las autoridades de seguridad durante los primeros dos años del Gobierno de Funes. Al respecto, uno de los principales efectos de estas medidas fue el debilitamiento de la PNC como el único cuerpo responsable de la seguridad interior tanto en términos operativos, como en su imagen pública. A nivel interno y operativo la PNC fue gradualmente permeada en su funcionamiento por la perspectiva militar, lo cual contribuyó a desnaturalizar aun más el enfoque civilista que le dio origen y a debilitar su mandato.

En el plano simbólico, el nombramiento de militares al frente de la seguridad y el significativo aumento de milicias en tareas de persecución del delito, en un contexto de fuerte demanda ciudadana, representó el reconocimiento de que la policía había fracasado en el cumplimiento de su mandato y de que los militares estaban más capacitados para enfrentar la criminalidad. Instalar estos imaginarios en una sociedad donde aún predominan los valores autoritarios y la añoranza por los “liderazgos fuertes” resulta nocivo para la construcción y consolidación de una cultura política democrática.

Finalmente, es importante señalar los elevados costos institucionales y sociales que tiene a largo plazo legitimar prácticas adversas y contraproducentes como la impunidad y la presencia de estructuras paralelas al interior de las instituciones responsables de garantizar la seguridad de los ciudadanos. Esto puede favorecer la infiltración de estructuras delincuenciales al interior de las instituciones de seguridad, las cuales no han estado exentas de ser permeadas por la delincuencia organizada.

En cuanto al sistema penitenciario durante el Gobierno de Mauricio Funes, es importante subrayar los esfuerzos que en materia de profesionalización y de políticas de rehabilitación y reinserción se produjeron durante el pasado quinquenio. De hecho, el área penitenciaria fue uno de los ámbitos que experimentó mayores progresos en la política de seguridad pública de la pasada gestión de Gobierno. La propuesta de un nuevo modelo de gestión penitenciaria que se tradujo en el impulso del Plan Cero Corrupción, el desarrollo de un sistema de formación del “nuevo agente penitenciario” y la ejecución de programas de rehabilitación y reinserción como “Yo cambio”, han sido algunas de los principales iniciativas de reforma y modernización del sistema penitenciario salvadoreño.

Sin embargo, el impacto de estas reformas se ve fuertemente limitado bajo el esquema de justicia penal vigente, que privilegia la penalización de diversas conductas y el uso de la prisión como castigo, ya sea como medida preventiva o como pena, pues genera un flujo constante de internos. El predominio de este enfoque no parece haber reducido la criminalidad ni la tasa de reincidencia a lo largo del tiempo. Contrario a ello, la elevada tasa de prisionalización exhibida por el país y sus consecuencias más directas, la sobrepoblación y el hacinamiento penitenciario se han convertido en un obstáculo para la rehabilitación y resocialización de la población reclusa.

La sobrepoblación carcelaria no solo vulnera la seguridad de los centros, sino que ha permitido que los reclusos tomen el control interno de las cárceles. Esto ha derivado en el funcionamiento de extensas redes de criminalidad al interior de las cárceles, que ordenan la ejecución de diversos delitos hacia el exterior. Asimismo, los niveles actuales de sobrepoblación penitenciaria que superan en varias veces los parámetros críticos establecidos a nivel internacional, dificultan la adecuada separación de los internos. La falta de aplicación de una política de clasificación y separación de internos en función de su situación jurídica, deja expuestos a los que aún no han sido condenados a complejos procesos de socialización criminal y a su posible cooptación por parte de las redes criminales que funcionan en su interior, al mezclarlos con internos de elevada peligrosidad.

Otro de los obstáculos experimentados por el actual sistema penitenciario son las limitaciones presupuestarias que enfrenta. Aunque durante este quinquenio se incrementó de forma importante los recursos financieros asignados al sistema penitenciario, estos se vuelven insuficientes en virtud del constante flujo de internos que ingresan al sistema, versus el menor nivel de egresos. Las limitaciones presupuestarias ponen en riesgo la continuidad de las reformas impulsadas durante el pasado quinquenio.

Finalmente, es importante mencionar que aunque las reformas han sido positivas, necesitan ampliarse y profundizarse con enfoques que consideren las necesidades particulares de grupos como las mujeres o los ancianos al interior del sistema penitenciario. Asimismo, es fundamental evaluar objetivamente el impacto que en estas reformas han tenido las medidas y los procesos impulsados durante la llamada tregua entre pandillas, a fin de adoptar las

medidas correctivas pertinentes, en el marco del sistema legal y del enfoque de derecho que rige la actual política penitenciaria.

6.2. Recomendaciones

A lo largo de dos décadas, se han formulado una diversidad de recomendaciones en materia de políticas de seguridad ciudadana, prevención de la violencia y rehabilitación y reinserción, derivadas de variados diagnósticos y estudios realizados por entidades nacionales e internacionales. La mayoría de tales recomendaciones no han sido implementadas, aun cuando la violencia y la inseguridad se han configurado como el principal desafío de la sociedad salvadoreña. A continuación se presentan varias recomendaciones que a la luz de los hallazgos del estudio se consideran prioritarias para mejorar la capacidad de respuesta institucional ante la violencia y la criminalidad en el país.

Reformas legales e institucionales en materia de persecución, investigación y sanción del delito

1. Formulación de un plan de trabajo interagencial de las instituciones del sistema de justicia penal. Se recomienda que las entidades vinculadas a la persecución del delito adscritas a los tres Órganos de Estado junto a la FGR, inicien bajo el liderazgo de sus titulares un proceso de discusión y evaluación a fondo de las dificultades de coordinación que enfrentan en las diferentes etapas del proceso de investigación. En función de los problemas identificados, se sugiere la formulación de un plan interagencial que defina los mecanismos legales, técnicos u operativos que permitan reducir las dificultades de articulación entre las distintas instituciones que intervienen en la persecución del delito, a fin de facilitar que funcionen bajo un esquema de sistema efectivamente integrado. Es fundamental que el plan defina además indicadores de eficacia del trabajo de las distintas instituciones y en función de ello, los órganos de Estado, definan presupuestos basados en resultados, así como reformas orientadas a cualificar el trabajo de las instituciones.

2. Impulsar una reforma legal e institucional en la FGR que permita mejorar su eficacia, su transparencia y su coordinación con las otras entidades del sistema de justicia. La Fiscalía General de la República es la institución que tiene el mandato de ejercer la dirección de la acción penal, por tanto su rol es clave en la aplicación de la justicia en el país. Sus deficiencias técnicas, sus problemas de coordinación interinstitucional y de gestión interna, junto a su limitado presupuesto y a su poca transparencia y rendición de cuentas derivan en una limitada efectividad, que en el contexto actual de violencia y criminalidad se convierte en un factor perpetuador de impunidad.

3. Impulsar una profunda depuración de la PNC, la FGR y el Órgano Judicial. La fuerte presencia del crimen organizado transnacional y el narcotráfico en la región centroamericana y sus vínculos con las organizaciones delictivas locales, aumenta el riesgo que las instituciones del ramo de seguridad y justicia sean permeadas por estructuras criminales. Mediante la corrupción de autoridades y actores políticos, la delincuencia organizada va ganando

influencia y extendiendo sus vínculos en las instituciones. En este escenario, se impone la urgente necesidad de fortalecer los órganos de control interno y externo de las instituciones del ramo de justicia y seguridad, que permitan una depuración permanente de policías, jueces y fiscales vinculados a actos de corrupción o a estructuras delincuenciales. Esto supone dotar de independencia, mayores recursos y mecanismos legales a organismos como la Inspectoría General de la PNC. En el caso de Corte Suprema de Justicia, es fundamental la voluntad política de Corte Plena para la depuración e inhabilitación de jueces vinculados a la corrupción y a hechos delictivos.

4. Retomar la propuesta de creación de una instancia supranacional de lucha contra el crimen organizado y la impunidad. Considerar la propuesta formulada hace cinco años con el apoyo de las Naciones Unidas, para la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador, que tenga como función principal la investigación de graves casos de corrupción, delitos de alto impacto, delitos de cuello blanco, crimen organizado y delitos de lesa humanidad.

5. El desarrollo de un sistema estadístico unificado de cifras de criminalidad y justicia penal, que cuente con mecanismos de auditoría externa. La ausencia de un sistema estadístico integrado y unificado a escala nacional, ha impedido contar con datos más confiables, homologables y comparables sobre la situación de violencia y criminalidad en el país, que permita disponer de un mejor diagnóstico del estado de la situación, proveer insumos para la toma de decisiones, la planificación de las políticas públicas y la medición de la eficacia de la gestión institucional. En esta iniciativa es fundamental integrar las estadísticas producidas por entidades como la FGR, CSJ, PNC, IML, PGR e Isdemu, entre los más importantes.

6. Considerar en el registro estadístico delincriminal otros indicadores de la violencia que no son contemplados en el análisis ordinario. Para contar con un diagnóstico más certero que permita dimensionar la magnitud y la complejidad de la situación de violencia e inseguridad en el país, es fundamental considerar además de los delitos ordinarios, el registro y el análisis de otros hechos de violencia que aportan a la comprensión de la situación actual, como las desapariciones de personas o los flujos de desplazamiento forzado a causa de la violencia, que muchas veces son invisibilizados porque carecen de una tipificación penal. En el caso de las desapariciones, es fundamental que entidades como la PNC, la FGR y el IML definan en conjunto protocolos de captura de información ante el reporte inicial y mecanismos de atención oportuna y alerta temprana, que faciliten la rápida investigación y localización de las víctimas.

7. Retomar la propuesta de ley de mayores regulaciones para la tenencia y portación de armas de fuego y municiones formulada con anterioridad e incluir una reforma legal orientada a la restricción de la importación y comercialización de armas de fuego. La experiencia internacional muestra que los países que han impulsado severas restricciones a la tenencia y portación de armas de fuego o iniciativas de desarmamentización de la sociedad, han logrado reducir significativamente las muertes violentas. En 2009, el MJSP elaboró una propuesta de reforma legal orientada a endurecer los requisitos para la tenencia y portación de armas en manos de civiles, la cual iba orientada a restringir la armamentización que prevalece en la sociedad. En este contexto,

es fundamental que como parte de las políticas de prevención de la violencia y de seguridad ciudadana se incorpore el componente del desarme, que junto a la implementación de otros programas de prevención, puedan impactar positivamente en la convivencia ciudadana. Aunado a ello, es fundamental impulsar reformas orientadas a la restricción de la importación y comercialización de armas de fuego, que terminan nutriendo a los mercados legales e ilegales de armas en el país, además de establecer mecanismos para un mejor control y fiscalización de las empresas distribuidoras y comercializadoras de armas.

8. Regular mediante una normativa especial y reformas institucionales el funcionamiento del sistema de inteligencia del Estado y sancionar la existencia de aparatos de inteligencia clandestinos. En la actualidad, el país carece de un marco regulador que defina y limite con precisión el marco de actuación de las entidades responsables de realizar inteligencia para el Estado. Al respecto, se hace necesaria la adopción de normativas y reglamentos que definan las funciones y competencias del Organismo de Inteligencia del Estado, los órganos de inteligencia militar y el CIP, además de establecer mecanismos de regulación y control relativo al manejo y uso de la información y códigos de conducta de los miembros que integran esos organismos. Asimismo, es fundamental establecer regulaciones y mecanismos de fiscalización del funcionamiento de agencias privadas de inteligencia y de otros aparatos de inteligencia que funcionan de manera discrecional al servicio de intereses sectoriales, que eventualmente podrían representar una amenaza a la seguridad y estabilidad del Estado.

Políticas de seguridad ciudadana y convivencia

9. La implementación de la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia. Es fundamental que las diferentes instituciones del Estado se comprometan con la implementación efectiva de los ejes, líneas estratégicas y acciones contempladas en la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia ya existente, bajo el liderazgo del Órgano Ejecutivo. Para la ejecución de la Política, es prioritario definir con claridad la participación y el rol de los diferentes sectores sociales e institucionales en los componentes y ámbitos de aplicación, que asegure su implementación efectiva y articulada, así como la sostenibilidad de las diferentes acciones.

10. Es importante priorizar en la Política, la persecución y sanción del crimen organizado en todas sus expresiones, el cual constituye en la actualidad la principal amenaza a la seguridad de la nación y de la región. Para ello, es fundamental incorporar en los procesos de investigación y persecución los criterios establecidos por la Convención de Palermo, fortalecer las capacidades técnicas y tecnológicas de los operadores del sistema de justicia e impulsar las reformas legales necesarias para la persecución de delitos como el lavado de dinero, el tráfico de armas, la narcoactividad y la trata de personas, entre otros.

11. Aprobar e implementar la Estrategia Nacional de Prevención ya formulada. Es fundamental generar las condiciones, las capacidades institucionales, los recursos necesarios y el compromiso de los diferentes actores sociales e institucionales para la aplicación de la Estrategia Nacional de Prevención. Al respecto, se recomienda retomar las diferentes

herramientas conceptuales y metodológicas elaboradas por el MJSP y la PNC en el pasado quinquenio y activar los procesos de coordinación interagencial necesarios para el desarrollo de la política. Al respecto, los procesos de diálogo y de rehabilitación que se impulsan con los diferentes actores deben situarse en el marco de una respuesta institucional al fenómeno de la violencia, bajo principios de transparencia, legalidad y responsabilidad.

12. Revisar el enfoque de atención a víctimas. Uno de los componentes de la política que necesita ser revisado y replanteado es precisamente el relativo a la atención a víctimas. Al respecto, es importante definir los diferentes perfiles de las víctimas de las violencias en el país y definir aquellas que serán objeto de atención prioritaria por parte del Estado. Su atención requiere el desarrollo de estrategias integrales, que incluya acompañamiento psicosocial, asesoría jurídica y mecanismos de protección, entre otros, y en los casos en los que existen condiciones, el desarrollo de programas de justicia restaurativa con participación de la comunidad.

13. Disponer de los recursos, capacidades y condiciones institucionales para el desarrollo efectivo del modelo de policía comunitaria. Su desarrollo efectivo requiere un proceso de reforma institucional respecto a los enfoques, la mística de trabajo predominante y el desarrollo de un nuevo modelo de gestión y planificación de prestación del servicio policial. Supone además trabajar procesos orientados a de-construir los paradigmas autoritarios y centralizados de trabajo, que permitan fomentar el cambio cultural y actitudinal en todos los niveles de la corporación. Es importante considerar además que un modelo policial comunitario no será efectivo sino se inserta en los esfuerzos o planes nacionales de prevención de la violencia, que integre el trabajo de las diferencias agencias tanto públicas como privadas, que intervienen en los territorios.

14. Dar continuidad a la implementación de la política penitenciaria bajo el modelo de atención penitenciaria integral. Para asegurar la sostenibilidad y el mayor impacto de los esfuerzos iniciados por la DGCP en el pasado quinquenio, es fundamental ampliar la cobertura de los programas de rehabilitación y reinserción de los internos como el “Yo Cambio”, ya no solo a aquellos que se encuentran en fase de confianza o en tránsito a la recuperación de su libertad, sino al resto de población penitenciaria que está cumpliendo una condena. Se recomienda dar continuidad a los procesos de formación inicial y continua del nuevo agente penitenciario y al Plan Cero Corrupción en todos los niveles y áreas del sistema penitenciario.

15. Implementar una política de atención integral a las mujeres privadas de libertad y a sus hijos e hijas. En los últimos años la población femenina interna ha crecido significativamente, lo que ha agravado sus condiciones al interior del sistema penitenciario. En función de ello, se requiere la implementación de una política de atención integral a las mujeres y a sus hijas e hijos, que responda a sus necesidades particulares, en función de su condición de género, a fin de reducir su vulnerabilidad al interior del sistema y favorecer las condiciones para su reinserción social.

16. Mejorar la coordinación entre la DGCP y el Departamento de Prueba y Libertad Asistida, de la CSJ a fin de elevar la efectividad de los programas de libertad asistida. Es importante establecer mecanismos de articulación entre las instituciones responsables de los procesos de prevención

terciaria, que permitan asegurar una mayor eficacia de los programas de vigilancia y ejecución de la pena contemplados en la Ley Penitenciaria.

17. Ampliar la aplicación de medidas alternas a la prisión y libertad condicional. Al respecto, tomando en cuenta los elevados índices de sobrepoblación y hacinamiento penitenciario y las condiciones actuales del sistema penitenciario es fundamental que los jueces y juezas recurran a una mayor aplicación de la libertad condicional y de medidas alternas a la prisión en los casos de delitos menos graves, a fin de reducir el flujo de ingreso los centros penitenciarios. En la actualidad, sistemas penitenciarios en otros países están recurriendo al uso de tecnología GPS para el control de reos en programas de libertad o semi-libertad, sin que esto conlleve una estigmatización de los beneficiarios de los programas.

18. Reducción del número de efectivos de la Fuerza Armada de El Salvador y retiro progresivo de las tareas de seguridad. En función de la separación de funciones entre la seguridad pública y la defensa nacional y del carácter excepcional de la participación de la Fuerza Armada en la seguridad pública establecido en la Constitución, es importante reducir progresivamente el número de elementos asignados a estas tareas, a fin de no mezclar los roles y los mandatos de instituciones como la PNC y la Fuerza Armada. A la vez, en coherencia con lo planteado en los Acuerdos de Paz, es importante continuar con el proceso de reducción de efectivos militares y del gasto militar en el país, en un contexto en el que se impone la necesidad de priorizar la inversión de recursos en áreas estratégicas del Estado.

Otras recomendaciones

19. Distribuir racional y estratégicamente el presupuesto en función de las metas establecidas quinquenalmente. Es importante someter a revisión los presupuestos asignados a cada componente y distribuir de forma estratégica y racional los recursos asignados al ramo de seguridad, en función de las metas y prioridades establecidas. En virtud del fuerte énfasis preventivo de la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia, es necesario incrementar de forma significativa los recursos asignados a la prevención, que en los últimos años registró la asignación más baja. A su vez, es necesario aumentar los recursos financieros en función del aumento de la población penitenciaria y de los programas de rehabilitación y reinserción contemplados en la política.

20. Realizar un inventario de bienes inmuebles nacionales que se encuentran subutilizados para transferirlos a algunas instituciones del ramo de seguridad. Instituciones como el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública gasta anualmente millones de dólares en el alquiler de inmuebles para el funcionamiento de las sedes policiales en el territorio nacional. Al respecto, el Estado cuenta con numerosos inmuebles que se encuentran subutilizados y que podrían adecuarse a la demanda de estas instancias. En este orden, se recomienda retomar la propuesta sugerida por Naciones Unidas en el marco de los Acuerdos de Paz, de transferir a la PNC y a otras entidades del MJSP, previo análisis de la infraestructura, todas aquellas instalaciones militares que se encuentran subutilizadas.

Acrónimos y siglas

ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
AP	Partido Acción Popular
Arena	Alianza Republicana Nacionalista
AP	Acuerdos de Paz
APC	Asocio para el Crecimiento
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
Cicig	Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala
CIP	Centro de Inteligencia Policial
Conna	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
Conjuve	Consejo Nacional de la Juventud
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CEAT	Comando Especial Antiterrorista
CP	Código Penal
CPP	Código Procesal Penal
CSJ	Corte Suprema de Justicia
D.C.	Decreto Constituyente
DDHH	Derechos Humanos
Depla	Departamento de Prueba y Libertad Asistida de la Corte Suprema de Justicia
DGCP	Dirección General de Centros Penales
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
Digestyc	Dirección General de Estadísticas y Censos
DPI	Dirección de Planificación Institucional
D.E.	Decreto Ejecutivo
D.L.	Decreto Legislativo
D.O.	Diario Oficial
ECA	Revista de Estudios Centroamericanos
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
ENPV	Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FBI	Buró Federal de Investigación - Federal Bureau of Investigation
FGR	Fiscalía General de la República
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FisdI	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FPL	Fuerzas Populares de Liberación “Farabundo Martí”
GANa	Gran Alianza por la Unidad Nacional
GNPV	Gabinete Nacional de Prevención de la Violencia
GOES	Gobierno de El Salvador
GTC	Grupos de Tarea Conjunta
Idhuca	Instituto de Derechos Humanos de la UCA
Injuve	Instituto Nacional de la Juventud
IML	Instituto de Medicina Legal “Dr. Roberto Masferrer”
IGPNC	Inspectoría General de la Policía Nacional Civil
Isdemu	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
Iudop	Instituto Universitario de Opinión Pública
Minsal	Ministerio de Salud
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
NGIC	Centro Nacional de Inteligencia sobre Pandillas
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
O.E.	Órgano Ejecutivo
OIE	Organismo de Inteligencia del Estado
ONG	Organización No Gubernamental
ONI	Orden Numérico Institucional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCP	Partido Comunista de El Salvador
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PEI	Plan Estratégico Institucional
PH	Policía de Hacienda
PIB	Producto Interno Bruto
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PNC	Policía Nacional Civil
Prepaz	Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz
RIOE	Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo
RN	Resistencia Nacional
SAE	Secretaría de Asuntos Estratégicos
UCA	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
Ucati	Unidad de Análisis y Tratamiento de la Información
USG	Gobierno Estadounidense
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
WOLA	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

Índice de gráficos, tablas, figuras, cuadros, imágenes, esquema

GRÁFICAS

Gráfica 1.1.	Tasa de homicidios por cada 100,000 habs. El Salvador, 1990-2013.....	3
Gráfico 1.2.	Tasa de homicidios por cada 100,000 mujeres, 2003-2013	7
Gráfico 1.3.	Número de homicidios por rango de edad, 2009-2013	9
Gráfico 1.4.	Número de homicidios por rango de edad, 2013	10
Gráfico 1.5.	Homicidios según área geográfica, 2009-2013	11
Gráfico 1.6.	Porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego, 2003-2013..	17
Gráfico 1.7.	Número y porcentaje de homicidios atribuidos a pandillas según PNC, 2009-2013	19
Gráfico 1.8.	Denuncias de personas desaparecidas registradas en la PNC, 2009-2013	22
Gráfico 1.9.	Casos de agresiones sexuales reconocidas por el IML, 2009-2013.....	27
Gráfico 1.10.	Víctimas de agresiones sexuales reconocidas por el IML según género y grupo etario, 2013	28
Gráfico 1.11.	Relación de víctimas con el agresor sexual, 2013.....	28
Gráfico 2.1.	Tasa porcentual de acumulación en Juzgados de Paz en materia penal, 2009-2013	46
Gráfico 2.2.	Registro de archivos definitivos y administrativos en sede fiscal, 2006-2009.....	50
Gráfico 2.3.	El tránsito de los casos conocidos por las entidades de justicia, 2009	53
Gráfico 2.4.	Procedimientos comunes prescritos en todas las sedes judiciales, 2009-2013.....	57
Gráfico 2.5.	Porcentajes de los que otorgan mucha confianza a la Fiscalía General de la República	59
Gráfico 2.6.	Porcentajes de los que otorgan mucha confianza a la Corte Suprema de Justicia	60
Gráfico 2.7.	Confianza de la población en la efectividad del Sistema de Justicia, 2012-2013.....	61
Gráfico 3.1.	Efectivos militares asignados a la seguridad pública, 2006-2014.....	90
Gráfico 3.2.	Efectivos militares en la Fuerza Armada, 2006-2012.....	93
Gráfico 3.3.	Porcentaje de los que otorgan mucha confianza ciudadana a la PNC y a la FAES.....	95
Gráfico 4.1.	Evolución de la población penitenciaria en El Salvador, 1999-2013.....	113

Gráfico 4.2.	Comparativo de tasas penitenciarias por 100, 000 habs. en América Latina, 2011	114
Gráfico 4.3.	Situación jurídica de la población penitenciaria, 2009-2013.....	118
Gráfico 4.4.	Número y porcentaje de internos entre los 18 y 35 años, 2011-2014 ...	120
Gráfico 4.5.	Población penitenciaria según rangos de edad, 2013	120
Gráfico 4.6.	Evolución de la población pandillera en el sistema penitenciario, 2003-2013.....	124
Gráfico 4.7.	Número de pandilleros en el sistema penitenciario según afiliación, 2009-2013	126

TABLAS

Tabla 1.1.	Número y tasa de homicidios, 2009-2013.....	4
Tabla 1.2.	Número y tasa de homicidios según género, 2009-2013	8
Tabla 1.3.	Número y porcentaje de homicidios por departamento, 2009-2013.....	12
Tabla 1.4.	Número de armas matriculadas, 2006-2011	17
Tabla 1.5.	Número y porcentaje de homicidios según tipo de arma utilizada, 2009-2013.....	18
Tabla 1.6.	Número y tasa de muertes por accidentes de tránsito, 2009-2013.....	21
Tabla 1.7.	Situación de las denuncias de desaparecidos según PNC, 2012	23
Tabla 1.8.	Reportes de desaparecidos según el IML, 2011-2012.....	24
Tabla 1.9.	Registro de denuncias y reconocimientos médicos de violaciones sexuales, 2009-2013	29
Tabla 1.10.	Sentencias de casos de violaciones sexuales, 2011-2012.....	30
Tabla 1.11.	Registros de denuncias y reconocimientos médicos de violencia intrafamiliar según diversas fuentes, 2009-2013.....	31
Tabla 1.12.	Número y porcentaje de egresos de la red hospitalaria del MINSAL por Violencia Intrafamiliar según género, 2009-2013.....	32
Tabla 1.13.	Registro de denuncias y reconocimientos médicos de lesiones, 2009-2013	33
Tabla 1.14.	Número y porcentaje de lesionados por arma de fuego y arma corto punzante atendidos por el MINSAL, 2009- 2012.....	34
Tabla 1.15.	Número y tasa de otros delitos relevantes registrados por la PNC, 2009-2013	36
Tabla 2.1.	Número de sedes judiciales y jueces competentes en materia penal a nivel nacional, según orden jerárquico por especialización, 2013	45
Tabla 2.2.	Número de casos iniciados y casos archivados en sede fiscal, 2006-2011	50
Tabla 2.3.	Número de casos iniciados en FGR, requerimientos fiscales y entradas en la CSJ, 2006-2012.....	51
Tabla 2.4.	Número de requerimientos fiscales, sobreseimientos y sentencias definitivas decretadas en sede judicial, 2006-2013	53
Tabla 2.5.	Registro de procedimientos penales iniciados según clasificación, 2009-2013	54

Tabla 2.6.	Flujo de casos tramitados bajo el procedimiento común según etapa del proceso penal, 2009-2013.....	55
Tabla 2.7.	Número de sentencias definitivas dictadas por Tribunales de Sentencia en procedimiento común, 2009-2013.....	55
Tabla 2.8.	Carga laboral y sentencias dictadas en sedes judiciales especializadas, 2011-2013	57
Tabla 3.1.	Presupuesto asignado a la Defensa Nacional y a tareas de Seguridad Pública, 2009-2013.....	93
Tabla 3.2.	Denuncias de violaciones a los derechos humanos contra miembros de la Fuerza Armada, 2009-2012.....	95
Tabla 4.1.	Población penitenciaria, capacidad instalada y densidad del sistema penitenciario El Salvador, 2009-2013	115
Tabla 4.2.	Población penitenciaria, capacidad instalada, sobrepoblación y densidad según centro penal, 2013	116
Tabla 4.3.	Adolescentes y jóvenes en Centros de Internamiento del ISNA y Centros Intermedios, 2006-2013	121
Tabla 4.4.	Número y porcentaje de población penitenciaria según género, 2005-2013	121
Tabla 4.5.	Población penitenciaria, capacidad instalada, sobrepoblación y densidad en Centros Penales que albergan mujeres, 2013.....	123
Tabla 4.6.	Pandilleros recluidos según género y situación jurídica, 2013	126
Tabla 4.7.	Evolución presupuestaria del MJSP y de la DGCP, 2009-2013.....	128
Tabla 4.8.	Asignación presupuestaria para el rubro de alimentación, 2009-2013 ..	129
Tabla 4.9.	Personal destituido de la DGCP, 2009-2013	132
Tabla 1.	Muestra seleccionada para el análisis	145
Tabla 2.	Muestra de notas vinculadas a pandillas en noviembre de 2011	155
Tabla 3.	Declaraciones del ministro de Justicia y Seguridad a propósito de las pandillas y la tregua.....	159

FIGURAS

Figura 1.1.	Tasa de homicidios por departamento, 2009.....	13
Figura 1.2.	Tasa de homicidios por departamento, 2010.....	14
Figura 1.3.	Tasa de homicidios por departamento, 2011.....	14
Figura 1.4.	Tasa de homicidios por departamento, 2012.....	15
Figura 1.5.	Tasa de homicidios por departamento, 2013.....	16

CUADROS

Cuadro 3.1.	Objetivos del Plan Batalla por la Paz	78
Cuadro 3.2.	Fragmento de entrevista con el Inspector Carlos Linares	107

IMÁGENES

Imagen 1.	154
Imagen 2.	158

ESQUEMAS

Esquema 2.1. Casos iniciados en sede judicial y sentencias condenatorias y absolutorias dictadas en procedimiento común por la CSJ, 2009-2013.....	56
--	----

Anexos

Anexo 1.

Principales decretos ejecutivos y legislativos emitidos durante el período 2009-2014 que favorecieron el incremento de militares en tareas de seguridad pública

Número de decreto	Fecha de publicación	Disposiciones
Decreto Ejecutivo N° 60	9 de octubre de 2009	Autorización de la continuidad del trabajo de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública hasta el 30 de septiembre de 2010. Apoyo en mantenimiento de la paz interna, patrullajes conjuntos de prevención, y disuasión y aprehensión de delincuencia común y organizada en todo el país.
Decreto Ejecutivo N° 70	4 de noviembre de 2009	Ampliación de los ámbitos de intervención y actuación de la Fuerza Armada: incorporación de más militares en tareas de seguridad pública y creación de los grupos “Fuerza de tarea”, que les facultó para realizar patrullajes y capturar en flagrancia a delincuentes y luego entregarlos a la policía. A la vez se les encargó la seguridad perimetral externa de los centros penitenciarios.
Decreto Ejecutivo N° 58	5 de mayo de 2010	Extensión de participación de militares en tareas de seguridad pública por un año más y añadiendo la función de custodia y seguridad de los centros penitenciarios y el control de ingresos y egresos de dichas instalaciones.
Decreto Legislativo N° 371	17 de junio de 2010	La Asamblea Legislativa emitió unas disposiciones transitorias en las que se afectó el Art. 22 numeral 4) de la Ley Penitenciaria, que prohíbe a la administración el sometimiento de los internos a autoridades militares o policiales, no obstante con la nueva disposición transitoria, les está permitido a los militares ejercer el control y seguridad de los centros penitenciarios del país; así como los registros y controles de ingresos y egresos a dichos centros. De igual forma, se trastocó el Art. 25 Bis de la misma ley, regula que las autoridades responsables de los centros penales podrán solicitar el auxilio de la PNC. La reforma transitoria, contempla la posibilidad de solicitar el auxilio de los militares.
Decreto Ejecutivo N° 52	3 de mayo de 2011	Apoyo de Fuerza Armada a PNC en mantenimiento de la paz interna a través de patrullajes conjuntos, aprehensión conjunta de delincuencia, resguardo de puntos ciegos en fronteras, seguridad perimetral externa de centros penitenciarios y seguridad y custodia interna de los mismos, además del apoyo en el control de ingresos y egresos de dichas instalaciones.
Decreto Ejecutivo N° 95	3 de mayo de 2012	Continuación del apoyo de FAES a PNC en mantenimiento de la paz interna, acciones preventivas y disuasivas conjuntas, resguardo de fronteras, reforzamiento de seguridad perimetral de centros penales, custodia y seguridad interna de los mismos y control de ingresos y egresos de esas instalaciones.
Decreto Ejecutivo N° 76	3 de Mayo de 2013	Presidente Funes ordenó que 6,200 elementos militares continúen en las calles apoyando a la PNC en tareas de mantenimiento de la paz interna y de prevención anti delincuencia; además del resguardo de la frontera nacional en lugares no habilitados, en la custodia perimetral e interna de centros penitenciarios.
Decreto Ejecutivo N° 25	3 de marzo de 2014	El presidente Mauricio Funes ordenó la incorporación de 5 mil soldados más para apoyar a la PNC en tareas de seguridad pública, específicamente en los puntos ciegos de las fronteras y el perímetro de las escuelas en las zonas de mayor incidencia delincencial. Además, en los municipios donde más ha incrementado la violencia y la delincuencia durante la finalización del proceso electoral de 2014. Estos 5 mil soldados estarán destinados a estas tareas hasta el 3 de junio.

Fuente: Elaboración propia a partir de O.E., 2009a, 2009b, 2010, 2011b, 2012, 2013 y 2014; A.L., 2010; Presidencia de la República de El Salvador, 2013; Secretaría de Comunicaciones, 2014; Zamora, 2013

Anexo 2.
Carga laboral¹ de los Juzgados de Paz y relación con la población posible
de atender a nivel nacional 2013

Departamento	Municipio	Número de Juzgados de Paz en Municipio	Total de Población por Municipio ²	Procesos ingresados y reportados al inicio de período durante 2013 ³	Procesos Pendientes de Resolución ⁴ durante de 2013	Tasa porcentual de acumulación 2013 ⁵
Ahuachapán	Ahuachapán	2	116,948	579	94	101.1
	Apaneca	1	8,350	39	3	100
	Atiquizaya	2	33,579	125	17	141.6
	Concepción de Ataco	1	12,531	43	4	100
	El Refugio	1	9,655	34	2	50
	Guaymango	1	19,775	34	3	150
	Jujutla	1	29,548	70	25	192.3
	San Francisco Menéndez	1	44,967	200	4	400
	San Lorenzo	1	9,606	22	6	0
	San Pedro Puxtla	1	8,167	14	2	100
	Tacuba	1	31,209	69	5	250
	Turín	1	9,915	28	2	50
Santa Ana	Santa Ana	4	264,091	1,323	148	61.9
	Candelaria de la Frontera	1	25,294	196	5	83.3
	Coatepeque	1	39,842	115	16	64
	Chalchuapa	2	82,140	299	38	73.1
	El Congo	1	27,380	71	12	133.3
	El Porvenir	1	9,155	41	2	40
	Masahuat	1	3,468	10	0	0
	Metapán	2	64,760	329	84	84.8
	San Antonio Pajonal	1	3,339	14	5	500
	San Sebastián Salitrillo	1	23,564	89	7	100
	Santa Rosa Guachipilín	1	5,130	11	1	100
	Santiago de la Frontera	1	5,606	18	1	100
	Texistepeque	1	18,504	54	6	100

- 1 Esta carga laboral está relacionada solo para juzgados de paz, solo para la materia penal y solo para procesos penales comunes de adultos.
- 2 Población total por municipio obtenida de las Proyecciones de población para el año 2013 del VI Censo de Población y V de vivienda 2007.
- 3 Esta celda corresponde a la sumatoria de los procesos penales que quedaron pendientes del año anterior y los ingresados durante 2013.
- 4 Los procesos pendientes de resolución hacen referencia a aquellos que aún están dentro de los plazos legales, pero a su vencimiento requerirán de la actividad fiscal para su continuación o están esperando la conclusión de cierto plazo para resolver el caso según corresponda.
- 5 La tasa porcentual de acumulación es parte de los indicadores de gestión judicial y es el resultado de la sumatoria de los procesos ingresados, más los que se encuentran en trámite al inicio de cada periodo menos los egresos de ese mismo año divididos entre los procesos en trámite al inicio del periodo multiplicados por 100.

Departamento	Municipio	Número de Juzgados de Paz en Municipio	Total de Población por Municipio ²	Procesos ingresados y reportados al inicio de período durante 2013 ³	Procesos Pendientes de Resolución ⁴ durante de 2013	Tasa porcentual de acumulación 2013 ⁵
Sonsonate	Sonsonate	2	72,158	451	102	117.2
	Acajutla	1	54,091	141	11	91.7
	Armenia	1	35,948	138	24	120
	Caluco	1	9,716	27	5	125
	Cuisnahuat	1	13,368	33	2	100
	Izalco	1	74,419	273	42	100
	Juayúa	1	25,467	116	22	137.5
	Nahuizalco	1	50,818	165	20	83.3
	Nahulingo	1	11,074	43	7	77.8
	Salcoatitán	1	5,839	18	4	80
	San Antonio del Monte	1	31,188	84	13	108.3
	San Julián	1	19,790	77	19	90.5
	Santa Catarina Masahuat	1	10,620	25	7	233.3
	Santa Isabel Ishuatán	1	10,573	19	5	125
	Santo Domingo	1	7,349	17	4	100
	Sonzacate	1	30,711	114	21	123.5
San Salvador	San Salvador	15	290,269	3,437	950	64.1
	Aguilares	1	23,553	100	14	56
	Apopa	1	163,140	545	87	78.4
	Ayutuxtepeque	1	42,919	187	33	106.4
	Cuscatancingo	1	78,141	210	43	126.5
	Delgado	3	129,246	416	72	73.5
	El Paísnal	1	15,080	51	7	50
	Guazapa	1	25,889	105	14	53.8
	Ilopango	1	123,293	376	124	107.8
	Mejicanos	2	148,234	498	107	95.5
	Nejapa	1	32,668	106	10	111.1
	Panchimalco	1	46,141	185	41	128.1
	Rosario de Mora	1	13,534	58	12	66.7
	San Marcos	2	70,262	423	101	84.9
	San Martín	2	91,467	354	115	132.2
	Santiago Texacuangos	1	21,802	83	25	178.6
	Santo Tomás	1	28,706	132	30	107.1
	Soyapango	4	275,138	781	153	66.8
	Tonacatepeque	1	121,303	270	70	81.4

Departamento	Municipio	Número de Juzgados de Paz en Municipio	Total de Población por Municipio ²	Procesos ingresados y reportados al inicio de período durante 2013 ³	Procesos Pendientes de Resolución ⁴ durante de 2013	Tasa porcentual de acumulación 2013 ⁵
La Libertad	Santa Tecla	3	134,285	398	67	77.9
	Antiguo Cuscatlán	1	39,688	136	31	96.9
	Ciudad Arce	1	69,119	211	25	227.3
	Colón	2	117,546	368	76	69.7
	Comasagua	1	12,839	58	9	64.3
	Chiltiupán	1	11,796	32	4	80
	Huizúcar	1	16,148	43	2	20
	Jayaque	1	12,091	41	11	110
	Jicalapa	1	5,671	17	2	50
	La Libertad	1	39,589	945	1124	161.9
	Nuevo Cuscatlán	1	8,021	58	17	158.5
	San Juan Opico	1	83,285	189	28	58.3
	Quezaltepeque	2	56,181	201	63	112.5
	Sacacoyo	1	14,038	45	7	87.5
	San José Villanueva	1	16,352	69	11	57.9
	San Matías	1	7,698	22	4	100
	San Pablo Tacachico	1	21,915	52	9	75
	Talnique	1	9,160	10	4	133.3
	Tamanique	1	15,119	69	10	71.4
	Teotepeque	1	13,429	29	5	83.3
	Tepecoyo	1	15,532	18	2	28.6
	Zaragoza	1	28,196	316	179	83.3

Departamento	Municipio	Número de Juzgados de Paz en Municipio	Total de Población por Municipio ²	Procesos ingresados y reportados al inicio de período durante 2013 ³	Procesos Pendientes de Resolución ⁴ durante de 2013	Tasa porcentual de acumulación 2013 ⁵
Chalatenango	Chalatenango	2	31,322	276	28	65.1
	Agua Caliente	1	8,689	44	2	28.6
	Arcatao	1	2,861	33	4	200
	Azacualpa	1	1,136	10	1	33.3
	Cancasque	1	1,716	19	2	66.7
	Citalá	1	4,270	53	2	28.6
	Comalapa	1	3,031	23	2	50
	Concepción Quezaltepeque	1	6,871	40	7	175
	Dulce Nombre de María	2	5,187	57	2	66.7
	El Carrizal	1	2,553	15	1	0
	El Paraíso	1	12,078	66	3	60
	La Laguna	1	4,113	47	28	103.7
	La Palma	1	13,379	78	6	37.5
	La Reina	1	10,214	40	4	80
	Las Flores	1	1,502	14	2	200
	Las Vueltas	1	847	5	0	0
	Nombre de Jesús	1	4,637	28	3	300
	Nueva Concepción	2	30,649	96	12	100
	Nueva Trinidad	1	1,512	13	0	0
	Ojos de Agua	1	3,840	17	0	0
	Potonico	1	1,509	3	1	100
	San Antonio de la Cruz	1	1,836	7	1	0
	San Antonio los Ranchos	1	1,671	12	1	50
	San Fernando	1	2,826	12	0	0
	San Francisco Lempa	1	857	3	0	0
	San Francisco Morazán	1	4,137	17	0	0
	San Ignacio	1	9,515	56	1	50
	San Isidro Labrador	1	2,714	5	0	0
	San Luis del Carmen	1	1,120	3	0	0
	San Miguel de Mercedes	1	2,595	12	1	33.3
	San Rafael	1	4,504	27	5	166.7
	Santa Rita	1	6,614	30	3	150
	Téjutla	2	14,628	151	6	9.5

Departamento	Municipio	Número de Juzgados de Paz en Municipio	Total de Población por Municipio ²	Procesos ingresados y reportados al inicio de período durante 2013 ³	Procesos Pendientes de Resolución ⁴ durante de 2013	Tasa porcentual de acumulación 2013 ⁵
Cuscatlán	Cojutepeque	2	54,981	333	53	81.5
	Candelaria	1	10,943	63	20	133.3
	El Carmen	1	14,888	60	12	70.6
	El Rosario	1	4,661	16	4	100
	Monte San Juan	1	11,224	53	9	45
	Oratorio de Concepción	1	3,899	20	5	62.5
	San Bartolomé Perulapía	1	9,082	35	7	63.6
	San Cristóbal	1	9,207	41	13	92.9
	San José Guayabal	1	9,354	47	10	62.5
	San Pedro Perulapán	1	49,799	187	28	71.8
	San Rafael Cedros	1	19,724	81	13	72.2
	San Ramón	1	6,988	24	8	88.9
	Santa Cruz Analquito	1	2,804	31	8	100
	Santa Cruz Michapa	1	13,755	62	9	50
	Suchitoto	2	24,541	97	19	82.6
	Tenancingo	1	6,666	26	7	77.8
Cabañas	Sensuntepeque	2	44,092	186	22	75.9
	Cinquera	1	1,481	10	1	0
	Villa Dolores	1	6,868	40	6	66.7
	Guacotecti	1	6,576	24	3	75
	Ilobasco	2	70,223	322	26	45.6
	Jutiapa	1	6,723	19	4	400
	San Isidro	1	8,346	41	9	90
	Tejutepeque	1	7,968	34	8	72.7
	Victoria	1	13,225	68	10	50
San Vicente	San Vicente	2	57,394	508	145	114.2
	Apastepeque	1	19,838	130	16	53.3
	Guadalupe	1	5,886	35	6	31.6
	San Cayetano Istepeque	1	5,685	34	3	50
	San Estebán Catarina	1	5,925	39	10	71.4
	San Ildefonso	1	8,143	33	11	64.7
	San Lorenzo	1	6,524	42	14	140
	San Sebastián	2	15,361	63	14	87.5
	Santa Clara	1	5,571	35	7	77.8
	Santo Domingo	1	7,173	39	19	146.2
	Tecoluca	2	25,803	133	20	117.6
	Tepetitán	1	3,989	23	3	42.8
	Verapaz	1	6,728	45	10	76.9

Departamento	Municipio	Número de Juzgados de Paz en Municipio	Total de Población por Municipio ²	Procesos ingresados y reportados al inicio de período durante 2013 ³	Procesos Pendientes de Resolución ⁴ durante de 2013	Tasa porcentual de acumulación 2013 ⁵
La Paz	Zacatecoluca	2	67,672	328	55	101.8
	Cuyultitán	1	6,129	15	1	50
	El Rosario	1	19,427	145	18	25.3
	Jerusalén	1	2,698	13	7	350
	Mercedes la Ceiba	1	632	10	0	0
	Olocuilta	1	32,867	108	24	80
	Paraíso de Osorio	1	2,832	12	5	125
	San Antonio Masahuat	1	4,333	13	2	33.3
	San Emigdio	1	2,953	15	2	40
	San Francisco Chinameca	1	7,686	27	5	125
	San Juan Nonualco	1	18,041	81	18	100
	San Juan Talpa	1	7,949	44	9	69.2
	San Juan Tepezontes	1	3,739	18	2	200
	San Luís Talpa	1	25,835	171	28	90.3
	San Luís la Herradura	1	21,663	124	13	39.4
	San Miguel Tepezontes	1	5,347	25	1	25
	San Pedro Masahuat	1	27,177	156	31	77.5
	San Pedro Nonualco	1	9,312	74	14	93.3
	San Rafael Obrajuelo	1	10,440	65	7	63.6
	Santa María Ostuma	1	6,084	25	6	150
	Santiago Nonualco	1	41,528	210	26	76.5
	Tapalhuaca	1	3,885	5	2	0
San Miguel	San Miguel	4	247,119	1359	75	36.1
	Carolina	1	8,825	13	0	0
	Ciudad Barrios	2	27,955	85	5	71.4
	Comacarán	1	3,304	11	1	50
	Chapeltique	1	11,487	48	3	50
	Chinameca	2	23,270	76	3	75
	Chirilagua	1	20,710	73	2	66.7
	El Tránsito	1	19,995	100	5	100
	Lolotique	1	16,202	68	0	0
	Moncagua	1	25,518	66	2	100
	Nueva Guadalupe	1	10,155	30	2	0
	Nuevo Edén de San Juan	1	4,068	13	0	0
	Quelepa	1	4,325	27	7	140
	San Antonio del Mosco	1	5,737	6	1	0
	San Gerardo	1	6,033	12	1	0
	San Jorge	1	9,782	34	0	0
	San Luis de la Reina	1	5,744	32	0	0
	San Rafael Oriente	1	14,339	37	1	0
	Sesori	1	10,711	42	2	200
	Uluazapa	1	3,523	17	0	0

Departamento	Municipio	Número de Juzgados de Paz en Municipio	Total de Población por Municipio ²	Procesos ingresados y reportados al inicio de período durante 2013 ³	Procesos Pendientes de Resolución ⁴ durante de 2013	Tasa porcentual de acumulación 2013 ⁵
Usulután	Usulután	3	79,568	503	121	90.3
	Alegría	1	12,413	32	1	100
	Berlín	2	17,958	67	8	80
	California	1	2,813	29	0	0
	Concepción Batres	1	12,675	52	9	81.8
	El Triunfo	1	7,554	16	0	0
	Ereguayquín	1	6,332	30	5	83.3
	Estanzuelas	1	9,333	31	8	114.3
	Jiquilisco	2	50,386	269	46	109.5
	Jucuapa	2	19,753	61	6	60
	Jucuarán	1	13,571	38	7	87.5
	Mercedes Umaña	1	14,005	54	3	100
	Nueva Granada	1	7,949	21	3	150
	Ozatlán	1	13,154	46	5	100
	Puerto el Triunfo	1	18,691	79	13	1118.1
	San Agustín	1	6,326	23	4	200
	San Buenaventura	1	4,881	13	1	0
	San Dionisio	1	5,313	12	3	100
	San Francisco Javier	1	5,385	20	2	66.7
	Santa Elena	1	18,363	69	28	254.5
	Santa María	1	12,258	45	6	160
	Santiago de María	2	19,311	96	16	100
	Tecapán	1	8,052	35	2	50

Departamento	Municipio	Número de Juzgados de Paz en Municipio	Total de Población por Municipio ²	Procesos ingresados y reportados al inicio de período durante 2013 ³	Procesos Pendientes de Resolución ⁴ durante de 2013	Tasa porcentual de acumulación 2013 ⁵
Morazán	San Francisco Gotera	2	25,303	222	11	84.6
	Arambala	1	1,910	14	0	0
	Cacaopera	1	11,969	75	3	60
	Corinto	1	17,324	88	17	188.9
	Chilanga	1	11,261	41	2	0
	Delicias de Concepción	1	5,853	29	1	100
	El Divisadero	1	8,604	61	0	0
	El Rosario	1	1,363	7	0	0
	Gualococti	1	4,229	20	0	0
	Guatajiagua	1	13,488	42	1	0
	Joateca	1	4,739	24	0	0
	Jocoaitique	1	3,062	44	3	150
	Jocoro	1	11,330	53	1	50
	Lolotiquillo	1	5,675	42	1	50
	Meanguera	1	8,813	41	0	0
	Osicala	1	10,375	68	1	50
	Perquín	1	3,610	29	4	133.3
	San Carlos	1	5,048	63	2	28.6
	San Fernando	1	1,970	6	0	0
	San Isidro	1	3,250	14	2	200
	San Simón	1	12,198	53	1	50
	Sensembra	1	3,267	30	2	0
	Sociedad	1	12,565	46	0	0
	Torola	1	3,358	14	0	0
	Yamabal	1	4,989	18	2	200
	Yoloaiquín	1	4,092	17	3	150

Departamento	Municipio	Número de Juzgados de Paz en Municipio	Total de Población por Municipio ²	Procesos ingresados y reportados al inicio de período durante 2013 ³	Procesos Pendientes de Resolución ⁴ durante de 2013	Tasa porcentual de acumulación 2013 ⁵
La Unión	La Unión	2	36,454	322	27	71
	Anamorós	1	15,891	55	3	150
	Bolívar	1	4,435	16	1	50
	Concepción de Oriente	1	9,018	26	1	0
	Conchagua	1	43,455	150	10	166.7
	El Carmen	1	13,268	58	4	80
	El Sauce	1	6,731	21	1	100
	Intipucá	1	8,347	35	0	0
	Lislique	1	15,091	48	2	0
	Meanguera del Golfo	1	2,646	8	0	0
	Nueva Esparta	1	10,300	35	1	100
	Pasaquina	1	17,312	87	3	300
	Polorós	1	10,592	41	0	0
	San Alejo	1	18,241	86	4	133.3
	San José Las Fuentes	1	3,107	12	0	0
	Santa Rosa de Lima	2	31,006	214	8	27.6
	Yayantique	1	7,863	31	1	50
	Yucuaiquín	1	7,319	23	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DPI-CSJ y de Proyecciones de población para el año 2013 del VI Censo de Población y V de vivienda 2007

Anexo 3.
Ejes, estrategias y líneas de acción de la Política Nacional de Justicia,
Seguridad Pública y Convivencia

Eje	Estrategias	Descripción general de las líneas de acción
1. Control y Represión del delito	1. Combate frontal a todo tipo de criminalidad	Seis líneas de acción para mejorar los procesos de investigación criminal, con énfasis en el operar del crimen organizado.
	2. Reducción de la impunidad a través del fortalecimiento de las instituciones del sector justicia	Ocho líneas de acción que buscan mejorar la coordinación interinstitucional entre PNC y FGR, reformular la inteligencia policial y perfeccionar los sistemas de recepción de denuncias.
	3. La modernización y profesionalización de la PNC	Cuatro grandes líneas de acción que implicarían mejorar la gestión institucional, el equipamiento e infraestructura policial; elevar la calidad de la investigación del delito; y el enfoque de policía comunitaria.
	4. Mejoramiento de la calidad de la formación brindada por la ANSP	Cinco líneas de acción que buscan convertir a la ANSP en una institución de formación superior en materia de seguridad pública, incrementar el número de mujeres cursantes y fortalecer la coordinación entre la ANSP y la PNC.
	5. El fortalecimiento de la seguridad migratoria	Cuatro líneas de acción para fortalecer el control migratorio con visión regional, reprimir delitos transnacionales, fortalecer la seguridad fronteriza y generar protocolos conjuntos para combatir la trata y el tráfico de personas.
2. Prevención social de la violencia y del delito	1. Coordinación gobierno central - gobiernos locales para el funcionamiento de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia	Ocho líneas de acción para crear e impulsar los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia, potenciar la participación ciudadana, apoyar programas juveniles, diseñar y ejecutar estrategias para recuperar y promocionar el uso positivo de los espacios públicos.
	2. Ejecución de medidas preventivas a corto plazo, con coordinación interinstitucional y bajo la estrategia del control del territorio	Seis líneas de acción para intervenir los territorios e identificar riesgos generadores de violencia, en colaboración con la sociedad civil, se pretendía la carnetización de menores de edad y la aplicación de experiencias exitosas en prevención.
	3. Reducir factores de riesgo, en especial, la tenencia y portación de armas de fuego, conjuntamente con la reducción del consumo de alcohol y otras drogas	Nueve líneas de acción con las que se busca implementar planes, coordinaciones institucionales y campañas contra el uso y portación de armas legales e ilegales en los municipios de mayor incidencia delictual; se prevé la creación de la Comisión Nacional Interinstitucional de Control y Seguimiento de las Armas; fortalecer la Comisión Nacional Antidrogas y el Instituto Toxicológico; y la implementación de campañas de prevención y sensibilización sobre el consumo de drogas.

Eje	Estrategias	Descripción general de las líneas de acción
3. Ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social	4. Desarrollar iniciativas de atención al sector juvenil en riesgo, para evitar el ingreso de más jóvenes a pandillas y estimular el retiro de otros	Seis líneas de acción que permitan elaborar programas incluyentes para el desarrollo de habilidades y capacidades de la juventud y la retención escolar; impulsar medidas de protección para jóvenes que dejen las pandillas; oportunidades de reinserción en las comunidades y programas de recepción de jóvenes deportados pertenecientes a pandillas; atender a mujeres pandilleras víctimas de violencia por sus pares masculinos.
	5. Articular programas para prevenir y disminuir la violencia intrafamiliar hacia mujeres, niñas y adultos mayores	Seis líneas de acción para desarrollar campañas de conscientización y sensibilización de la ciudadanía en los centros escolares; fortalecer a la PNC para la atención de víctimas, generar estadísticas de violencia intrafamiliar desagregadas por sexo y edad.
	6. Promover valores de cultura de paz para disminuir la violencia social, las condiciones y prácticas que la sustentan	Tres líneas de acción encaminadas a difundir prácticas y valores para la convivencia ciudadana, la buena vecindad, el fortalecimiento de la familia e incluir la educación vial en la currícula del sistema escolar.
	1. Fortalecer la seguridad en el interior de los centros penitenciarios, intermedios y de menores	Dos líneas de acción para crear y fortalecer la cooperación interinstitucional con los actores involucrados en la ejecución de penas, y para emplear el control tecnológico dentro de los centros penales e intermedios.
	2. Garantizar el establecimiento de mecanismos para que los centros de cumplimiento de penas y medidas no sean lugares donde se dirija la ejecución de hechos delictivos	Cinco líneas de acción encaminadas a realizar requisas, combate al ocio, emplear el control tecnológico, garantizar que las vistas no favorezcan el ingreso de sustancias y objetos ilícitos, y premiar o sancionar el comportamiento del personal.
	3. Ofrecer un tratamiento apegado a la ley y promover relaciones adecuadas entre los internos y el personal de prisiones	Cuatro líneas de acción orientadas a diseñar un tratamiento penitenciario técnico-científico de los internos, a fortalecer los consejos criminológicos, a promover la libertad condicional y a gestionar la creación del Reglamento de la Carrera Penitenciaria.
	4. Prestar atención integral, física y psicológica, a las necesidades de los internos	Cinco líneas de acción que buscan revisar, diseñar y mejorar la estructura técnico-operativa responsable de brindar atención a las personas privadas de libertad; impulsar la educación formal e informal; motivar la comercialización de los productos elaborados por los internos; e institucionalizar la rehabilitación de adicciones y crear un programa de acciones efectivas para uso del tiempo.
	5. Disposición para garantizar una convivencia ordenada y segura entre los internos y el personal penitenciario	Tres líneas de acción que buscan rediseñar el funcionamiento institucional y evitar el hacinamiento, mediante la construcción de nuevas penitenciarías y la mejora de las existentes; además, se prevé profesionalizar y especializar a los funcionarios vinculados con la ejecución de la pena.

Eje	Estrategias	Descripción general de las líneas de acción
	6. Implementar un modelo de ejecución de penas y medidas, basado en el trato humano y la participación de la sociedad en la rehabilitación y reinserción social	Tres líneas de acción para fortalecer los vínculos entre DGCP y Depla; implementar acuerdos entre CSJ y MJSP para hacer viable la libertad condicional como alternativa a la prisión; y fortalecer los consejos criminológicos.
	7. Crear una política de reinserción a la sociedad	Dos líneas de acción para impulsar una política que busque acuerdos con la sociedad civil organizada para la inserción social de las personas privadas de libertad. Asimismo se impulsarían las casas de paso para personas liberadas del sistema penitenciario.
4. Atención a víctimas	1. Desarrollar acciones coordinadas desde las instituciones para la atención especializada y digna de la víctima	Seis líneas de acción para mejorar las condiciones de atención a víctimas: levantar un inventario de instituciones involucradas, diseñar protocolos especiales para la atención de víctimas en sede administrativa y judicial, mejorar procesos de denuncia y tratamiento, dotar de la infraestructura adecuada para prestar el servicio, crear la Carta de Derechos de las Víctimas.
	2. Revisión del sistema nacional de protección a víctimas y testigos	Seis líneas de acción que buscan impulsar un convenio centroamericano para la protección y traslado de víctimas y testigos; revisar y fortalecer el programa de atención actual; impulsar la implementación de los protocolos de atención y fortalecer la capacidad policial para atender a víctimas de violencia sexual e intrafamiliar.
5. Reforma institucional y legal	1. Fortalecer el gobierno de la seguridad	Seis grandes líneas de acción para fortalecer el papel del MJSP como ente rector, asesor y ejecutor en materia de políticas públicas de seguridad y justicia, analizar certeramente la información sobre violencia y delincuencia, fortalecer las habilidades del personal de las instituciones de seguridad, incrementar la coordinación y comunicación interinstitucional y fortalecer los medios de control interno de las instituciones del ramo.
	2. Promover un mayor acceso a la justicia	Dos grandes líneas de acción para lograr una coordinación más efectiva con el sector justicia y asegurar que las investigaciones policiales sean apropiadas. Además, promover el uso de métodos alternativos de solución de conflictos.
	3. Garantizar el cumplimiento de normas y leyes	Cuatro grandes líneas de acción orientadas a analizar exhaustivamente la legislación en materia de seguridad en el país; desarrollar propuestas de proyectos de ley en el tema o proponer reformas.

Fuente: Síntesis propia a partir de la descripción realizada en MJSP, 2012, Pg. 35-61

Anexo 4.
Descripción de las leyes, políticas y planes promulgados en materia de seguridad durante el Gobierno de Mauricio Funes

Nombre del instrumento	Descripción
1. Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal	Con esta Ley se declaran ilegales y se proscriben las pandillas y otras agrupaciones, asociaciones u organizaciones criminales, como la Sombra Negra. En síntesis, esta ley prohíbe la existencia, legalización, financiamiento y apoyo de dichas organizaciones.
2. Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia	Surge en sintonía con los objetivos del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, y es el instrumento primordial que contiene los principales ejes, estrategias y líneas de acción a ejecutar. Constituye una política basada en la Constitución de la República, los Acuerdos de Paz, el respeto a los derechos humanos, el ejercicio de la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana. Sus componentes son: 1) Control y la represión del delito; 2) La ejecución de penas y medidas; 3) Sanción, rehabilitación y reinserción social; 4) Atención a las víctimas; y 5) Reforma institucional y legal.
3. Política Nacional contra la Trata de Personas en El Salvador	Es un instrumento que constituye una política del Estado salvadoreño, es el marco político-estratégico para abordar de forma integral y efectiva la trata de personas. Sus tres enfoques fundamentales son el ejercicio de los derechos humanos, la inclusión y la igualdad de género.
4. Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia	Constituye un esfuerzo de actualización de una estrategia anterior, formulada en 2009 por la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia en conjunto con otras instituciones del Órgano Ejecutivo y organizaciones de la sociedad civil. Enfatiza la prevención secundaria de la violencia, amplía el abordaje conceptual de la misma, actualiza el marco legal y de políticas públicas, con el fin de construir un Sistema Nacional de Prevención de la Violencia con perspectiva territorial. Sus ejes son: 1) Articulación interinstitucional; 2) Articulación multinivel; 3) Participación de la sociedad; 4) Factores de riesgo; 5) Factores de protección; y 6) Fortalecimiento de capacidades.
5. Plan Estratégico Institucional de la PNC 2009-2014: “Seguridad y tranquilidad, con participación social”	Documento base del accionar operativo y administrativo de la PNC. Es un producto inédito, realizado de forma conjunta por las diferentes jefaturas de la institución. Las líneas estratégicas son: 1) Organización Policial Efectiva; 2) Prevención del delito y de la violencia con participación ciudadana; 3) Represión al delito e investigación criminal; 4) Desarrollo profesional; 5) Bienestar Policial; 6) Administración y gestión eficiente de recursos; 7) Actuación policial y rendición de cuentas; 8) Atención a la niñez, adolescencia y otros grupos vulnerables, desde la perspectiva policial; 9) Protección y apoyo a la Mujer; 10) Fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales; 11) Fortalecimiento de las relaciones internacionales; y 12) Comunicación efectiva del trabajo policial.
6. Plan Batalla por la Paz	El “Plan Batalla por la Paz” es el Plan Operativo de la PNC que surge del PEI 2009-2014, contiene las acciones estratégicas policiales y los responsables para ejecutarlas; se basa en los lineamientos de prevención y combate al delito; busca atender los factores de riesgo sociales y situacionales; la coordinación interinstitucional con diversos sectores del ámbito local con enfoque de participación ciudadana.

Nombre del instrumento	Descripción
7. Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria de la Policía Nacional Civil de El Salvador y Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria a Nivel Nacional 2010-2014	La “Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria” surge como el modelo de referencia a aplicar en todas las dependencias policiales y como un marco orientador para formar al personal, realizar la planificación y organizar los servicios operativos de la institución; así como para mejorar el empleo del recurso humano y material. La doctrina se fundamenta en los valores institucionales y plantea sus propios principios de actuación. Busca establecer y sostener relaciones con los grupos vulnerables e instancias comunitarias. El Plan de Implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria detalla las distintas fases de la ejecución: capacitación del personal, diagnósticos locales y planificación, ejecución de planes operativos, supervisión y evaluación interna y externa.
8. Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género de la Policía Nacional Civil 2011-2021	Sus principios rectores son la Igualdad de Derechos, la Equidad de Género y la Igualdad de Oportunidades y de Resultados; su objetivo global es institucionalizar el enfoque de equidad e igualdad de género en todo el quehacer sustantivo de la PNC, a través de doce líneas estratégicas que atenderían dos ámbitos: el desarrollo de la equidad de género en los servicios, actuaciones y procedimientos policiales dirigidos a la comunidad y el ámbito de la gestión administrativo-operativa interna.
9. Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género de la Academia Nacional de Seguridad Pública 2011-2021	Es un instrumento normativo y orientador que responde a los principales problemas mostrados en el “Diagnóstico de las Relaciones de Género de la ANSP”. Sus seis líneas estratégicas de acción se orientan en dos ámbitos: el de desarrollo del enfoque de equidad e igualdad de género en la modernización administrativa institucional interna y el de la equidad e igualdad de género en los procesos de formación policial bajo competencia de la ANSP.
10. Compilación: “Constitución, Leyes y Reglamentos aplicables al Régimen disciplinario policial”	Esta compilación responde a la necesidad de dotar, a los miembros de la PNC que integran el régimen disciplinario, de una herramienta que garantice el respeto al debido proceso y los principios que rigen la normativa aplicable. La compilación contiene un conjunto de leyes y reglamentos vinculados al quehacer policial, tanto en su parte operativa como en la administrativa.
11. Política Nacional de Juventud 2010/2024	Elaborada a partir de un Diálogo Nacional de Juventudes en 2010, esta política hace énfasis en la promoción de la educación, la salud integral, la cultura, el esparcimiento y el deporte, la prevención de violencia y seguridad ciudadana y en la construcción de ciudadanía dentro de la población joven de El Salvador. Esta política procuraría desarrollar tres grandes procesos en beneficio de las juventudes salvadoreñas: 1) Construcción de identidad y autonomía de las y los jóvenes, 2) Mejoramiento de su integración social y su participación ciudadana, y 3) Fomento de la cohesión social y el sentido de pertenencia de las nuevas generaciones.
12. Ley General de Juventud	Establece el marco jurídico y la institucionalidad del Estado orientadas a la “implementación de políticas públicas, programas, estrategias y planes para el desarrollo integral de la población joven y su vinculación a la participación activa en todos los ámbitos de la vida de la nación” (Art. 1). Su promulgación dio pie a la creación del Instituto Nacional de la Juventud (Injuve) que cuenta a su vez con el Consejo Nacional de la Persona Joven, que haría contraloría social sobre las políticas públicas del Injuve. Además, define las políticas públicas en beneficio de la juventud que son responsabilidad del Estado desarrollar: promoción de la participación juvenil, prevención de violencia y garantía de la seguridad, promoción de los derechos a la educación, promoción del empleo juvenil, protección de la salud integral, inclusión social, ambiental y cultural, y promoción de la recreación y del tiempo libre.
13. Reglamento de la Ley General de Juventud	Su objeto es “regular, desarrollar y facilitar la aplicación de las normas contenidas en la Ley General de Juventud, en lo relativo a la implementación de políticas públicas, programas y estrategias para el desarrollo integral de la población joven” (Art.1).

Fuente: Síntesis propia a partir de A.L., 2010 y 2012; MJSP, 2012 y 2013; GOES, 2013; PNC, 2009, 2010a, 2010b y 2011; ANSP, 2011; IGPNC, 2011; Injuve, 2013; O.E., 2012a

Anexo 5.

Cronología de principales sucesos en materia de seguridad durante el período 2009-2014

Año	Mes	Suceso
2009	<i>Junio</i>	Funes afirma en su toma de posesión que la democracia salvadoreña se encuentra acechada por el crimen organizado y el narcotráfico.
		Nombramiento de Cnel. Art. DEM. David Victoriano Munguía Payés como ministro de Defensa Nacional.
		Nombramiento de Manuel Melgar y Henry Campos como ministro y viceministro de Justicia y Seguridad Pública, respectivamente; Carlos Ascencio como director de la PNC, Zaira Navas como inspectora general de la PNC y Douglas Moreno como director de la DGCP.
		Formulación e implementación de Plan Estratégico Institucional de la PNC y Plan Operativo Batalla por la Paz.
		Ministerio de Defensa Nacional envía contingente militar al Líbano.
	<i>Julio</i>	Funes entrega bastón de mando militar y asciende a General de Brigada a David Victoriano Munguía Payés.
	<i>Octubre</i>	Asamblea Legislativa aprueba nuevo Código Procesal Penal.
		Publicación de Decreto Ejecutivo N° 60, en el que se dispone de la FAES para apoyar a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna hasta el 30 de septiembre de 2010.
	<i>Noviembre</i>	Medios de comunicación hacen públicos toques de queda en zonas de los municipios de San Marcos, Soyapango, Santa Tecla y Lourdes, Colón, algo que según las autoridades no representaba una amenaza real.
		Publicación de Decreto Ejecutivo N° 70, en el que se amplían las actividades de la FAES en la seguridad pública y se les asigna el control perimetral de los centros penitenciarios del país, así como para patrullar en conjunto con la PNC.
	<i>Diciembre</i>	Inspectoría General de la PNC, hace públicas investigaciones en contra de altos mandos de la policía y diversos oficiales de la corporación.
	2010	Según la Mesa Tripartita (FGR-IML-PNC) en 2009 se produjeron 4,382 homicidios, lo que corresponde a una tasa de 71.2 homicidios por cada 100 mil habs.
		Al finalizar 2009, alrededor de 6,500 efectivos militares daban apoyo a tareas de seguridad pública.
	<i>Mayo</i>	Publicación de Decreto Ejecutivo N° 58, en el que se le asigna a la FAES la potestad de realizar operaciones preventivas conjuntas anti delincuenciales con la PNC para garantizar la paz interna.
2010	<i>Junio</i>	Quema de microbús con pasajeros en Mejicanos, hecho en el que mueren más de una decena de personas.
	<i>Julio</i>	Se publica Decreto Legislativo N° 371 en el que la Asamblea Legislativa habilita al presidente el uso de la FAES para ejercer el control de los centros penitenciarios del país, en el período comprendido entre el 17 de junio de 2010 hasta el 30 de junio de 2011.
		Medios de comunicación hacen pública la asignación de 1,000 soldados en 62 puntos ciegos en las fronteras del país con Honduras y Guatemala.
		Funes entrega bastón de mando militar y asciende a David Victoriano Munguía Payés a General de División.
	<i>Septiembre</i>	Entrada en vigencia de la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de naturaleza criminal.

Año	Mes	Suceso
2011	Diciembre	Medios de comunicación hacen público el comunicado conjunto de las pandillas MS-13 y Barrio 18, en el que exigen mejores condiciones en los centros penales y plantean la posibilidad del inicio de un diálogo con el Gobierno. En este comunicado, piden disculpas por el paro en el transporte colectivo como medida de presión ante la implementación de la Ley de Proscripción de Maras y Pandillas.
		Paro de transporte colectivo por supuestas amenazas de pandilleros en diferentes zonas del país.
		Funes afirma ante ONU que diversas instituciones públicas se encuentran infiltradas por el crimen organizado y propone la creación de una Comisión Centroamericana de Investigación del Crimen Organizado.
		Bancadas legislativas (PDC, PCN, Arena, GANA y Líderes por el Cambio-diputados independientes-) crean la “Comisión Especial Investigadora sobre los Posibles Abusos de la Inspectoría General de la PNC”.
		Medios de comunicación hacen público el supuesto adiestramiento de las pandillas por parte de la organización criminal denominada Los Zetas.
		Al finalizar 2010, alrededor de 8,200 efectivos militares daban apoyo a tareas de seguridad pública.
		Se filtra información en la que Funes manifiesta, a personeros de la Embajada de Estados Unidos en El Salvador, sentirse espiado y amenazado por el FMLN.
		Medios de comunicación hacen público el proceso de destitución y remoción de personal administrativo y de seguridad penitenciaria de la DGCP, en el marco de la implementación del Plan Cero Corrupción.
		Según la PNC, 2010 cierra con 3,987 homicidios y una tasa de 64.5 homicidios por cada 100 mil habs.
		Se hace pública por parte de la DGCP la Política Penitenciaria denominada “Carretera de Oportunidades con Justicia y Seguridad”, que contempla diversas medidas de rehabilitación.
	Enero	Entra en vigencia nuevo Código Procesal Penal, luego de tres prórrogas.
		Barack Obama visita El Salvador para tratar los puntos sobre la incorporación de El Salvador en APC, temas vinculados a seguridad y crimen organizado, migración, entre otros.
	Marzo	El general Munguía Payés firma orden general N° 06/011, en la que se transfiere a “situación de retiro”.
		Publicación de Decreto Ejecutivo N° 52, en el que se aumentan las actividades en materia de seguridad pública a la FAES, incorporando el resguardo de los puntos ciegos de las fronteras del país, así como la continuidad de patrullajes conjuntos.
	Mayo	Desarticulación del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)
		Publicación de Decreto Ejecutivo N° 63 bajo el cual se crea el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), entidad que reemplaza al CNSP.
	Junio	Medios difunden primera protesta de empleados administrativos de la PNC que exigían un bono que sería entregado solo al personal operativo de la corporación policial.
		El Salvador firma con Estados Unidos, Asocio para el Crecimiento.
	Octubre	Se hace pública la renuncia de Manuel Melgar al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
		El general David Munguía Payés es nombrado Ministro de Justicia y Seguridad Pública.
		Pronunciamiento de organizaciones civiles frente al nombramiento de militares en la cartera de seguridad pública en el país.
		Medios hacen públicas presiones del gobierno estadounidense para sustituir a Manuel Melgar como Ministro de Justicia y Seguridad Pública.

Año	Mes	Suceso
2012	Diciembre	Con la reestructuración del gabinete de seguridad, según medios de comunicación, se intensifican las tensiones entre Funes y el FMLN.
		Según datos de la Mesa Tripartita (FGR-IML-PNC), 2011 cierra con 4,371 homicidios y una tasa de 70.3 homicidios por cada 100 mil habs.
	Enero	Medios de comunicación difunden protesta de agentes de la PNC, en los municipios de San Martín, Soyapango e Ilopango, en la que se interrumpieron los patrullajes por dos horas ante la suspensión de días libres.
		Carlos Ascencio renuncia a la Dirección de la PNC.
		Ricardo Perdomo es nombrado director del OIE.
		El general Francisco Ramón Salinas es nombrado director de la PNC.
		Zaira Navas renuncia al cargo de inspectora General de la PNC.
		General Salinas realiza cambios estratégicos en las jefaturas claves de la PNC, y restituye a oficiales investigados por la ex inspectora Navas.
		El general Munguía Payés nombra a Rigoberto Pleités como director de Migración y Extranjería.
		Henry Campos renuncia al cargo de viceministro de Justicia y Seguridad Pública.
	Febrero	Douglas Moreno es nombrado viceministro de Justicia y Seguridad Pública.
		Publicación del Decreto Legislativo N° 910, que aprueba la Ley General de Juventud, que da vida al Instituto Nacional de la Juventud (Injuve), el cual sustituyó al Conjuve.
		El Juez interino Quinto de Instrucción, Samuel Lizama, anuló dos procesos penales, argumentando que el nombramiento del director de la PNC es inconstitucional, dado que en su calidad de militar no podía asumir ese cargo.
		Elecciones Municipales y Legislativas 2012.
	Marzo	Medios de comunicación difunden traslados de reos pertenecientes a pandillas del Penal de Máxima Seguridad de Zacatecoluca hacia otros con menor control de seguridad.
		Se hace pública la Tregua entre Pandillas.
		Medios de comunicación hacen público el comunicado de los voceros nacionales de la Mara MS-13 y la Pandilla 18, en el que se anuncia la tregua como un proceso histórico de entendimiento y se niega la negociación con el Gobierno a cambio de dinero para reducir los homicidios.
		El Senador demócrata, Robert Menéndez, señala que las pandillas son una amenaza transnacional y una amenaza para la soberanía de El Salvador.
	Abril	PNC lanza Unidad Antipandillas.
		Militares se retiran de labores de control interno de centros penales.
	Mayo	Discurso de Funes en conmemoración del día del soldado, exalta la labor de los generales Munguía Payés y Francisco Salinas al frente de la cartera de Justicia y Seguridad Pública, y anuncia la incorporación de la FAES en tareas de apoyo a la PNC contra la delincuencia común y crimen organizado.
	Julio	Carlos Linares es nombrado Inspector General de la PNC.
	Septiembre	Carlos Linares, inspector general de la PNC, archiva investigaciones realizadas por Zaira Navas contra oficiales policiales.
	Diciembre	Según datos de la Mesa Tripartita (FGR-IML-PNC), 2012 cierra con 2,594 homicidios y una tasa de 41.5 homicidios por cada 100 mil habs.
2013	Enero	El Departamento de Estado de Estados Unidos emitió alerta de viaje a ciudadanos estadounidense por violencia en El Salvador.
		Se anuncian primeros municipios libres de violencia –“municipios santuarios”- en las municipalidades de Ilopango, Santa Tecla, Quezaltepeque y Sonsonate.

Año	Mes	Suceso
2014	<i>Febrero</i>	FGR lanza Unidad Antipandillas.
	<i>Marzo</i>	Las ciudades de Apopa y El Puerto de La Libertad se suman a municipios libres de violencia.
	<i>Abril</i>	San Vicente y Puerto El Triunfo se suman a municipios libres de violencia.
	<i>Mayo</i>	Barack Obama se reúne con presidentes centroamericanos durante Cumbre del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en Costa Rica. Funes expresa a medios de comunicación que temas a discutir son la estrategia de seguridad del país y del istmo, y el Asocio para el Crecimiento.
		Medios de comunicación hacen público el traslado de 250 miembros de la corporación policial destacados en occidente, a diversas delegaciones del país. Autoridades justifican la medida como un mecanismo de prevención para evitar la eventual colaboración de policías con narcotraficantes de la zona occidental.
		Dos líderes de las principales pandillas de El Salvador participan en entrevista televisada con líder religioso fuera de centros penales.
		Presidente Funes ordena la destitución de Nelson Rauda como director de la DGCP.
		Nueva Concepción y Ciudad Delgado son declarados municipios libres de violencia.
		Sala de lo Constitucional declara inconstitucionales los nombramientos de los generales David Munguía Payés y Francisco Salinas como ministro de Justicia y Seguridad pública y director de la PNC, respectivamente.
		Ricardo Perdomo es nombrado ministro de Justicia y Seguridad Pública y Rigoberto Pleités es nombrado director de la PNC.
		El general Francisco Salinas es nombrado como director del OIE.
	<i>Junio</i>	Douglas Moreno renuncia como viceministro de Justicia y Seguridad Pública.
	<i>Julio</i>	El general Munguía Payés es nombrado nuevamente Ministro de la Defensa Nacional.
		La ciudad de Zacatecoluca es declarada municipio libre de violencia.
	<i>Agosto</i>	Medios de comunicación difunden beneficios otorgados por el gobierno a familiares de pandilleros con Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) en municipios libres de violencia.
		Carlos Linares renuncia al cargo de inspector general de la PNC.
	<i>Septiembre</i>	Presidente Funes afirma ante ONU que el gobierno salvadoreño fue facilitador de la tregua entre pandillas.
		Rigoberto Pleités confirma a medios de comunicación reestructuración y cambio de jefaturas policiales.
	<i>Octubre</i>	Medios hacen pública la orden del ministro de Justicia y Seguridad Pública, Ricardo Perdomo, para auditar la administración de Douglas Moreno en la DGCP.
	<i>Diciembre</i>	Según datos de la Mesa Tripartita (FGR-IML-PNC), 2013 cierra con 2,499 homicidios y una tasa de 39.7 homicidios por cada 100 mil habs.
	<i>Enero</i>	Lanzamiento e implementación de Plan Casa Segura por la PNC.
	<i>Marzo</i>	Mediante un nuevo decreto transitorio, el presidente autorizó la asignación de 5,000 efectivos militares más a tareas de seguridad pública, que tuvo vigencia hasta el 3 de junio de 2014.

Referencias bibliográficas

- Academia Nacional de Seguridad Pública [ANSP] (2011). *Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género de la Academia Nacional de Seguridad Pública 2011-2021*. El Salvador: ANSP.
- Aguilar, J. (2007). *Las maras o pandillas juveniles en el Triangulo Norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen*. Recuperado de: https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion_especial/IUDOP/Las%20maras%20o%20pandillas%20juveniles%20en%20el%20triángulo%20norte%20de%20Centroamérica....pdf
- Aguilar, J. (2010). *Jóvenes, Pandillas y Violencia en El Salvador*. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/articulos/art1.pdf>
- Aguilar, J. (2012). *El Retorno del Militarismo*. Diario Digital Contrapunto. El Salvador. Recuperado de: <http://www.contrapunto.com.sv/columnistas/el-retorno-del-militarismo>
- Aguilar, J. y otras (2012). *Evaluación Anual de la PNC 2011. Un estudio sobre la situación institucional, la formación y las competencias profesionales de los miembros de los niveles ejecutivo y superior de la PNC*. Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop). Academia Nacional de Seguridad Pública [ANSP]. El Salvador: ANSP.
- Aguilar, J. (2013a). *Las políticas de seguridad y su impacto en la criminalidad en El Salvador*. Revista de Estudios Centroamericanos (ECA). N° 735, octubre-diciembre 2013. Volumen 68. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). El Salvador.
- Aguilar, J. (2013b). *La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas: línea de base del plan de acción Asocio para el Crecimiento*. [APC]. United States Agency International Development [USAID]. Marzo, 2013. Recuperado de: <https://dec.usaid.gov/dec/content/Detail.aspx?q=VGhlIFBlcmNlcHRpb24gb2YgU2VjdXJpdHkgYW5kIENvbmZpZGVuY2UgaW4gUHViYGljIEluc3RpdHV0aW9ucy4gQmFzZWxpbmUgZm9yIHRoZSBQYXJ0bmVyc2hpcCBmb3Igr3Jvd3RoIEpvaW50IENvdW50cnkgQWN0aW9uIFBsYW4=&ctID=ODVhZjk4NWQtM2YyMi00YjRmLTkxNjktZTcxMjM2NDY2Yy&rID=MzMxMjUw&qcf=&ph=VHJ1ZQ==&bckToL=VHJ1ZQ==&>

- Aguilar, J. y Guevara, C. (2013). *La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas: resultados de la segunda medición de indicadores del plan de acción Asocio para el Crecimiento*. [APC]. United States Agency International Development [USAID]. Diciembre, 2013. Recuperado de: <https://dec.usaid.gov/dec/content/Detail.aspx?ctID=ODVhZjk4NWQtM2YyMi00YjRmLTkxNjktZTcxMjM2NDYy&rID=MzQ1NTYx&sID=MQ==&qrs=VHJ1ZQ==&ph=RmFsc2U=>
- Alvazzi, A. (2012). *Femicide: A Global Problem*. Small Arms Survey. Ginebra, Suiza. Recuperado de: http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-14.pdf
- Andréu, T. y Ayala, E. (09 de agosto de 2010). *Douglas Moreno: El negocio está a punto de terminarse*. Diario Digital ContraPunto. El Salvador. Recuperado de: <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-entrevistasmoreno-el-negocio-en-las-carceles-esta-a-punto-de-terminarse>
- Arauz, S. y Baires, R. (19 de septiembre de 2009). *Asamblea elige a Romeo Barahona como fiscal general*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: http://archivo.elfaro.net/secciones/Noticias/20090914/noticias6_20090914.asp
- Arauz, S. y otros (07 de diciembre de 2010). *EUA: Funes se sentía amenazado y espiado por el FMLN*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201012/noticias/3080/>
- Arauz, S. y Valencia, D. (06 de enero de 2012). *Militar ex asesor de Munguía Payés dirige Organismo de Inteligencia del Estado*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201201/noticias/7059/>
- Asamblea Constituyente de El Salvador [A.C.] (1983). *Constitución política de la República de El Salvador*. Decreto Constituyente N° 38, D.O. N° 234, Tomo N° 281 del 16 de diciembre de 1983. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>
- Asamblea Legislativa de El Salvador [A.L.] (1984). *Ley Orgánica Judicial*. Decreto Legislativo N° 123, D.O. N° 115, Tomo N° 283 del 20 de junio de 1984. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-organica-judicial>
- Asamblea Legislativa de El Salvador [A.L.] (1996). *Ley Contra la Violencia Intrafamiliar*. Decreto Legislativo N° 902, D.O. N° 241, Tomo N° 333 del 20 de diciembre de 1996. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-contra-la-violencia-intrafamiliar>

- Asamblea Legislativa de El Salvador [A.L.] (1997). *Ley Penitenciaria*. Decreto Legislativo N° 1027, D.O. N° 85, Tomo N° 335 del 13 de mayo de 1997. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-penitenciaria>
- Asamblea Legislativa de El Salvador [A.L.] (1997). *Código Penal*. Decreto Legislativo N° 1030, D.O. N° 105, Tomo N° 335 del 10 de junio de 1997. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-penal>
- Asamblea Legislativa de El Salvador [A.L.] (1998). *Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador*. Decreto Legislativo N° 353, D.O. N° 143, Tomo N° 340 del 30 de julio de 1998. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-organica-de-la-fuerza-armada-de-el-salvador>
- Asamblea Legislativa de El Salvador [A.L.] (2009). *Código Procesal Penal*. Decreto Legislativo N° 733, D.O. N° 20, Tomo N° 382 del 30 de enero de 2009. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-procesal-penal>
- Asamblea Legislativa de El Salvador [A.L.] (2010). *Disposiciones transitorias sobre la participación de la Fuerza Armada en tareas de control y seguridad penitenciaria*. Decreto Legislativo N° 371, D.O. N° 113, Tomo N° 387 del 17 de junio de 2010. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2010/06-junio/17-06-2010.pdf>
- Asamblea Legislativa de El Salvador [A.L.] (2010). *Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal*. Decreto Legislativo N° 458, D.O. N° 169, Tomo N° 388 del 10 de septiembre de 2010. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-proscripcion-de-maras-pandillas-agrupaciones-asociaciones-y-organizaciones-de-naturaleza-criminal>
- Asamblea Legislativa de El Salvador [A.L.] (2011). *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres*. D.L. N°. 520, publicado en el D. O. N°. 2, Tomo 390 del 4 de enero de 2011. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-especial-integral-para-una-vida-libre-de-violencia-para-las-mujeres>
- Asamblea Legislativa de El Salvador [A.L.] (2012). *Ley General de Juventud*. D.L. N°. 910, publicado en el D. O. N°. 24, Tomo 394 del 06 de febrero de 2012. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-general-de-juventud>

- Ávalos, J. y Membreño T. (03 de enero de 2011). *Entra en vigencia nuevo Código Procesal Penal*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/162055-entra-en-vigor-nuevo-codigo-procesal-penal.html>
- Ávalos, J. (06 de enero de 2012). *¿Quién comete los homicidios en el país?* La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/241417-iquien-comete-los-homicidios-en-el-pais.html>
- Ávalos, J. (21 de septiembre de 2012). *Colapsan tribunales especializados de San Salvador*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/Colapsan-tribunales-especializados-de-San-Salvador>
- Ávalos, J. y Morán, O. (05 de diciembre de 2012). *Sala CSJ declara ilegal comisión que estudiaba elección magistrados*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/2013/12/05/sala-csj-declara-ilegal-comision-que-estudiaba-eleccion-magistrados>
- Ávalos, J. (21 de junio de 2013). *Juzgados Especializados tienen mora de 525 fallos*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/juzgados-especializados-tienen-mora-de-525-fallos>
- Baires, R. (31 de agosto 2011). *Safie, el sabueso que se esfumó*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.wikileaks.elfaro.net/es/201108/notas/5209/>.
- Banco Mundial (2010). *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*. Departamentos desarrollo sostenible y reducción de la pobreza y gestión económica, Región de América Latina y el Caribe. Washington, Estados Unidos. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf
- Banco Mundial (2012). *El Salvador: Estudio Institucional y de gasto público en seguridad y justicia*. San Salvador, El Salvador: Imprenta La Tarjeta
- Banco Mundial (2011). *Crimen y Violencia en Centroamérica*. Departamentos desarrollo sostenible y reducción de la pobreza y gestión económica, Región de América Latina y el Caribe. Washington, Estados Unidos. Recuperado en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7598.pdf?view=1>
- Beltrán, J. y otros (28 de enero de 2012). *Realizan cambios en jefaturas de PNC*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6592010

- Beltrán, J. (21 de abril de 2014). *Familia huye por amenazas de pandillas en Izalco*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=8724063
- Bolaños, M. (29 de diciembre de 2010). *Liberan a militar con droga afuera de penal*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/161527-liberan-a-militar-detenido-con-droga-afuera-de-penal>
- Cabrera, A. (18 de septiembre de 2013). *Ley para reos en bartolinas beneficiados con brazaletes*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/2013/09/18/ley-para-reos-en-bartolinas-beneficiados-con-brazaletes>
- Carranza, E. (2012). *Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer?* En Anuario de Derechos Humanos 2012. Centro de Derechos Humanos (CDH). Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Recuperado de: <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/20551/21723>
- Castellón, G. (28 de Julio de 2010). *Ley antipandillas continuará en estudio legislativo*. Diario Co Latino. El Salvador. Recuperado de: <http://www.diariocolatino.com/es/20100728/nacionales/82662/>
- Castillo, B. (06 de mayo de 2014). *Escuela penitenciaria forma a más de 600 custodios*. Diario Co Latino. El Salvador. Recuperado de: <http://www.diariocolatino.com/es/20140506/portada/123846/portada.htm?tpl=69>. Pg. 5
- Castillo, B. (1 de julio de 2014). *PNC Registra 120 ataques armados contra de agentes*. Diario Co Latino. El Salvador. Pg.4
- Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación (2011). *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*. 1ª edición. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/mujeresenprision.pdf>
- Chavarría, R. (04 de diciembre de 2012). *Luis Martínez, nuevo fiscal general de la República*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/Luis-Martinez--nuevo-fiscal-general-de-la-Republica>
- Chávez, S. y otros (11 de febrero de 2012). *Juez desconoce a director de la policía*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://epaper.laprensagrafica.com/newindex.php#>. Pg. 8.
- Chávez, G. (05 de noviembre de 2012). *Sigfrido Reyes: elegir Fiscal “no es urgencia”*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/sigfrido-reyes-elegir-fiscal-no-es-urgencia>

- Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social (2007). *Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*. San Salvador: Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social. Recuperado de: file:///C:/Users/usuario/Downloads/seguridad_paz_reto_pais2.pdf
- Corbetta, P. (2010). *La entrevista cualitativa*. En Metodología y técnicas de la investigación social. Capítulo 10. España: McGraw-Hill. Recuperado de: http://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/t.3_corbetta_metodologia_y_tecnicas_3ra_parte_cap.10.pdf. Pg. 343-361
- Corte Plena (2003). *Sentencia CFP-14-2002-B*. Corte Suprema de Justicia. Centro de Documentación Judicial. Recuperado de: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/Documento/Documento.aspx?Data=EKPSe/ddlaeu4ZU6+IajtV4GUHQcWsqb3XNaG/eIIClfj1ogPjmNN/oaOl7XFQ2qrSQ2kFkmdlxiSh4OZhKFo0VIC8yiUb2O6y+zFETD40A8rFw0C3ci2JOCwtgKGqS+4jsLRnFR2T2leo4BIz1I32hgOxVhCvj+eeKF7i05iCfFv3U+XOPsH3vYyTAoneA==>
- Cruz, J. y otros. (2000). *El Crimen Violento en El Salvador. Factores Sociales y Económicos Asociados*. UCA Editores: San Salvador, El Salvador.
- Dalton, J. (29 de junio de 2010). *El Salvador implica al Ejército en la lucha contra la delincuencia común*. Periódico El País. España. Recuperado de: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/06/29/actualidad/1277762402_850215.html
- Dalton, J. (11 de septiembre de 2010). *Nuevo barril con 4.2 millones de dólares*. Diario Digital Contrapunto. El Salvador. Recuperado de: <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-gobierno/nuevo-barril-con-4-2-millones-de-dolares>
- De Dios, F. (01 de noviembre 2010). *Zaira Navas: los casos no van a pararse por presiones políticas*. Diario Digital Contrapunto. El Salvador. Recuperado de: <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-entrevistas/zaira-navas-los-casos-no-van-a-pararse-por-presiones-politicas/pdf>
- De Dios, F. (26 Mayo 2011). *La comisión que investiga a Zaira Navas es ilegal*. Diario Digital Contrapunto. El Salvador. Recuperado de: <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-nacionales/la-comision-que-investiga-a-zaira-navas-es-ilegal>
- De Dios, F. (10 de noviembre de 2011). *Incógnita en la seguridad pública*. Diario Digital Contrapunto. El Salvador. Recuperado de: www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-gobierno/incognita-en-la-seguridad-publica
- Diario1 (27 de mayo de 2014). *Douglas Moreno: Este gobierno no tuvo voluntad política para resolver la delincuencia*. Periódico Digital Diario1. Recuperado de: <http://diario1.com/>

nacionales/2014/05/douglas-moreno-este-gobierno-no-tuvo-voluntad-politica-para-resolver-la-delincuencia/

Diario Co-Latino (16 de septiembre de 2009). *PNC relaciona crímenes con modo de operar narcotráfico*. Diario Co-Latino. El Salvador. Recuperado de: <http://www.diariocolatino.com/es/20090916/nacionales/71443/>

Diario Co-Latino (09 de noviembre de 2011). *Imponen condenas de 136 años a implicados en masacre de Mejicanos*. Diario Co-Latino. El Salvador. Recuperado de: <http://www.diariocolatino.com/es/20111109/nacionales/97188/Imponen-condenas-de-136-a%C3%B1os-a-implicados-en-masacre-de-Mejicanos.htm>

Diario Co-Latino (12 de noviembre de 2011). *PNC sigue trabajando dice Comisionado Ascencio*. Diario Co-Latino. El Salvador. Recuperado de: <http://www.diariocolatino.com/es/20111112/nacionales/97352/PNC-sigue-trabajando-dice-Comisionado-Ascencio.htm?tpl=69>

Diario Co-Latino (25 de noviembre de 2011). *Ministro de Justicia analiza pedir más apoyo a la FAES*. Diario Co-Latino. El Salvador. Recuperado de: <http://www.diariocolatino.com/es/20111125/nacionales/97793/Ministro-de-Justicia-analiza--pedir-m%C3%A1s-apoyo-a-la-FAES.htm>

Diario Co-Latino (29 de noviembre de 2011). *Munguía Payés declara la guerra al crimen*. Diario Co-Latino. El Salvador. Recuperado de: <http://www.diariocolatino.com/es/20111129/nacionales/97886/Mungu%C3%ADa-Pay%C3%A9s-declara-la-%E2%80%9Cguerra-al-crimen%E2%80%9D.htm>

Diario Co-Latino (13 de abril de 2012). *Munguía Payés: pandillas siguen cometiendo homicidios*. Diario Co-Latino. El Salvador. Recuperado de: <http://www.diariocolatino.com/es/20120413/nacionales/102361/Mungu%C3%ADa-Pay%C3%A9s-pandillas-siguen--cometiendo-homicidios.htm>

Diario Digital Contrapunto (20 de noviembre de 2011). *El hacinamiento también mata*. Diario digital Contrapunto. El Salvador. Recuperado de: <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-nacionales/el-hacinamiento-tambien-mata>

Diario Digital Contrapunto (27 de noviembre de 2011). *Jóvenes, pandillas, exclusión*. Diario digital Contrapunto. El Salvador. Recuperado de: <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/sociedadcivil/jovenes-exclusion-y-pandillas>

Diario Digital Contrapunto (05 de noviembre de 2012). *Sin tregua no había solución, dice Munguía Payés*. Diario digital Contrapunto. El Salvador. Recuperado de: <http://www.contrapunto.com.sv/gobierno/sin-tregua-no-habia-solucion-dice-munguia-payes>

- Diario Digital Contrapunto (03 de octubre de 2013). *Aprueban préstamo para sistema carcelario*. Diario Digital Contrapunto. El Salvador. Recuperado de: <http://www.contrapunto.com.sv/ultimas-noticias/aprueban-prestamo-para-sistema-carcelario>
- Diario Digital La Página (04 de mayo de 2012). *Munguía Payés: todos tenemos dudas sobre tregua entre pandillas por ser algo inédito*. Diario Digital La Página. El Salvador. Recuperado de: <http://www.lapagina.com.sv/ampliar.php?id=65973>
- Diario El Mundo (01 de noviembre de 2011). *Víctimas de todas las edades y condiciones*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/victimas-de-todas-las-edades-y-condiciones>
- Diario El Mundo (04 de noviembre de 2011). *Supuestos pandilleros asesinan a maestra*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/supuestos-pandilleros-asesinan-a-maestra>
- Diario El Mundo (04 de noviembre de 2011). *Enjuician mareros por masacre en Mejicanos*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/enjuician-mareros-por-masacre-en-mejicanos>
- Diario El Mundo (04 de noviembre de 2011). *Poniendo en peligro el futuro*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/poniendo-en-peligro-el-futuro>
- Diario El Mundo (05 de noviembre de 2011). *Lunes darán fallo contra mareros por masacre*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/lunes-daran-fallo-contra-mareros-por-masacre>
- Diario El Mundo (08 de noviembre de 2011). *Prueba científica y tecnológica incrimina a los extorsionistas*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/prueba-cientifica-y-tecnologica-incrimina-a-los-extorsionistas>
- Diario El Mundo (09 de noviembre de 2011). *Condenas de 66 años por masacre de 17 personas*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/condenas-de-66-anos-por-masacre-de-17-personas>
- Diario El Mundo (09 de noviembre 2011). *Políticos ven positivo cambio en Seguridad*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/politicos-ven-positivo-cambio-en-seguridad>
- Diario El Mundo (11 de noviembre de 2011). *Arena y FMLN objetan que ministro sea militar*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/arena-y-fmln-objetan-que-ministro-sea-militar>

- Diario El Mundo (11 de noviembre de 2011). *Cristiani advierte error si se ponen a militar activo*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/arena-y-fmln-objetan-que-ministro-sea-militar>
- Diario El Mundo (12 de noviembre de 2011). *Merino: EE.UU. presionó por renuncia de Melgar*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/merino-eeuu-presiono-por-renuncia-de-melgar>
- Diario El Mundo (14 de noviembre de 2011). *Analistas abogan por un ministro capaz y abierto*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/analistas-abogan-por-un-ministro-capaz-y-abierto>
- Diario El Mundo (15 de noviembre de 2011). *Una niñez sofocada por la violencia*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/una-ninez-sofocada-por-la-violencia>
- Diario El Mundo (16 de noviembre de 2011). *Una sociedad extorsionada y resignada*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/una-sociedad-extorsionada-y-resignada>
- Diario El Mundo (16 de noviembre de 2011). *Un militar en retiro sigue siendo militar*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/un-militar-en-retiro-sigue-siendo-militar>
- Diario El Mundo (18 de noviembre de 2011). *Los varios ministros de Seguridad que necesita el país*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/los-varios-ministros-de-seguridad-que-necesita-el-pais>
- Diario El Mundo (22 de marzo de 2012). *Negociaciones indebidas*. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/negociaciones-indebidas>
- Diario El Mundo (22 de noviembre de 2012). *Gobierno apoyará segunda fase de tregua entre pandillas*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/gobierno-apoyara-segunda-fase-de-tregua-entre-pandillas>
- Diario El Mundo (23 de noviembre de 2011). *Funes niega que se militarice la seguridad pública*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/funes-niega-que-se-militarice-seguridad>
- Diario El Mundo (23 de noviembre de 2011). *Expectativas hacia el titular de seguridad*. Diario El Mundo. El Salvador. Pp.14

Diario El Mundo (23 de noviembre de 2011). *Militarizar la Seguridad Pública no es la solución*. Diario El Mundo. El Salvador. Pp.14

Diario El Mundo (24 de noviembre de 2011). *IDHUCA: pasan de seguridad de militancia a seguridad de militares*. Diario El Mundo. El Salvador. Pp.7

Diario El Mundo (24 de noviembre de 2011). *Munguía Payés descarta cambios inmediatos en PNC*. Diario El Mundo. El Salvador. Pp.10

Dirección General de Centros Penales [DGCP]. *Estadísticas sobre población penitenciaria 2009-2013; datos de números de reclusos pertenecientes a pandillas 2009-2013; Capacidad instalada de los centros penales 2009-2013; Situación jurídica de los internos 2009-2013; Densidad poblacional de los centros penitenciarios 2013; Presupuesto de la DGCP y del MJSP 2009-2014; Presupuesto asignado para el rubro de alimentación de Centros Penales*.

Dirección General de Centros Penales [DGCP]. *Estadísticas sobre número de personas participantes en granjas penitenciarias 2012-2014; Número de personal de DGCP depurado en el periodo 2009-2014; Número de personal capacitado de la DGCP*.

Dirección General de Centros Penales [DGCP] (s/f). *La Dirección General de Centros Penales y Aliprac firman Convenio de Cooperación*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Dirección General de Centros Penales. Novedades. Noticias. Recuperado de: <http://www.dgcp.gob.sv/index.php/novedades/noticias/621-la-direccion-general-de-centros-penales-y-aliprac-firman-convenio-de-cooperacion>

Dirección General de Centros Penales [DGCP] (2011). *Política Penitenciaria de El Salvador*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador, El Salvador: Troqueles Gráficos.

Dirección General de Estadística y Censos [DIGESTYC]. *Proyecciones de población para los años 1990-2013*.

Escalante, D. y López, J. (09 de abril de 2012). *Gobierno empieza la desmilitarización de centros penales*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6800471

El Diario de Hoy (30 diciembre de 2010). *Crecen roces entre la Fuerza Armada y PNC*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=5447852

El Diario de Hoy (07 de Abril de 2011). *Ex fiscales contra Cicig salvadoreña*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6329&idArt=5732860

- El Diario de Hoy (25 de noviembre de 2011). *Ministro da el primer touché a las maras de Panchimalco*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6410936
- El Diario de Hoy (25 de noviembre de 2011). *Diez detenidos por ser de maras en sur de la capital*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6410938
- El Diario de Hoy (25 de noviembre de 2011). *Asesinan a madre de un investigador de la PNC en Santa Tecla*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6410308
- El Diario de Hoy (25 de noviembre de 2011). *Matan a minusválido en La Libertad*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6410233
- El Diario de Hoy (21 de diciembre de 2011). *Migueleros abatidos por delincuencia piden más seguridad*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elsalvador.com/especiales/2011/sucesos/20111220-san-miguel-delincuencia.asp>
- El Diario de Hoy (10 de enero de 2012). *Repuntan crímenes en el primer fin de semana 2012*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6537646
- El Diario de Hoy (21 de febrero de 2012). *Ministro de seguridad reconoce alza de homicidios*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6660299
- El Diario de Hoy (10 de marzo de 2012). *Maras incrementan reclutamiento de menores*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6714302
- El Diario de Hoy (22 de marzo de 2012). *Hablan las Maras*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6755250
- El Diario de Hoy (29 de marzo de 2012). *El engaño más extraordinario de las pandillas*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_opinion.asp?idCat=50839&idArt=6773462
- El Diario de Hoy (20 de junio de 2012). *El país es hoy más seguro: Munguía Payés*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mediacenter/play_video.aspx?idr=7852

- El Diario de Hoy (6 de abril de 2014). *Alertan de ataques de pandillas a policías, militares y empleados gubernamentales*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47654&idArt=8687987
- Fernández, F. (2002). *El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, Vol. II, N° 96; Pg. 35-54. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Fiscalía General de la República (2010). *Política de Persecución Penal*. Acuerdo N° 098. Fiscalía General de la República. El Salvador, D.O. N° 216 Tomo N° 389 de fecha 18 de noviembre de 2010. Recuperado de: <http://escuela.fgr.gob.sv/wp-content/uploads/2011/03/PPG.pdf>
- Fiscalía General de la República [FGR] (2013). *Reporte de delitos: Lesiones, extorsión, secuestros, amenaza y violaciones para el año 2013*. El Salvador.
- Fiscalía General de la República [FGR]. *Nuestras oficinas fiscales en el país*. Sitio web institucional FGR. Recuperado de: <http://www.fiscalia.gob.sv/index.php/nuestras-oficinas-fiscales-en-el-pais/>.
- Fiscalía General de la República [FGR]. *Estadísticas de casos iniciados por año 2006-2011; de delitos de eficacia reportados a la PNC 2006-2011; de casos judicializados –Requerimiento fiscal- por año 2006-2009; de archivos definitivos y administrativos por año 2006-2009*. El Salvador. (mimeo)
- Fiscalía General de la República [FGR]. *Número de auxiliares fiscales por año 2006-2013 [enero-octubre]; Número de requerimientos fiscales 2013 [enero-octubre]*. El Salvador.
- Flores, M. (23 de abril de 2009). *Asamblea sigue sin definir fiscal*. Diario Digital Contrapunto. El Salvador. Recuperado de: <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-nacionales/asamblea-sigue-sin-definir-fiscal>
- Flores, R. (10 de diciembre de 2011). *Los muertos invisibles de Panchimalco*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/236311-los-muertos-invisibles-de-panchimalco.html>
- Flores, R. y Ayala, D. (31 de agosto de 2012). *Agentes encubiertos recibirán \$4 diarios para abordar buses*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/280435-agentes-encubiertos-recibiran-4-diarios-para-abordar-buses.html>

- Flores, R. y Santos, J. (30 de agosto de 2012). *Comando militar Antiterrorismo cuidará buses*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/280222-comando-militar-antiterrorismo-cuidara-buses.html>
- Flores, G. (20 junio de 2013). *Incrementa 24% atención de personas lesionadas en accidentes viales*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/incrementa-24--atencion-de-personas-lesionadas-en-accidentes-viales>
- Freedman, E. (18 de junio de 2009). *En disputa los cimientos de la impunidad* en Revista Envío Digital. Revista mensual de análisis de Nicaragua y Centroamérica. N° 327, de junio 2009. Universidad Centroamericana UCA. Managua, Nicaragua. Recuperado de: <http://www.envio.org.ni/articulo/4006>
- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional [FMLN] (2009). *Programa de Gobierno 2009-2014. Programa de Gobierno Nace la esperanza viene el cambio. Cambio en El Salvador para vivir mejor*. Recuperado de: <http://www.cordes.org.sv/documentos%20para%20web%20Cordes/El%20Salvador/FMLN/plan%20electoral%20del%20FMLN%20para%20el%20gobierno%20del%20cambio..pdf>
- García, E. (26 de septiembre de 2013). *Ex viceministro dice Gobierno abandonó la tregua*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/exviceministro-dice-gobierno-abandono-la-tregua>
- Garret, L. (2010). *El Salvador: Las expectativas para el cambio y los retos de la gobernabilidad*. Centro para la Democracia en las Américas, Washington, DC, Estados Unidos.
- Gobierno de El Salvador-Gobierno de Estados Unidos [GOES-USG] (2011). *Asocio Para el Crecimiento. Plan de Acción Conjunto 2011-2015*. Noviembre de 2011. Recuperado de: http://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/octubre2011/Plan_de_Accion_Conjunto.pdf
- Gobierno de El Salvador [GOES] (2013). *Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia*. Gobierno de El Salvador. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Gabinete de Gestión para la Prevención de la Violencia. Recuperado de: <http://www.centroamericajuven.org/sites/default/files/Estrategia%20Nacional%20de%20Prevencion%20de%20la%20Violencia.pdf>
- Gómez, E. (07 de mayo 2014). *Piden reformas al Código Procesal Penal para blindar a policías y militares*. Diario Co Latino. El Salvador. Pg. 4
- Gutiérrez, E. y Pérez, M. (18 de noviembre de 2000). *Fiscalía en coma por corrupción*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/2000/NOVIEMBRE/noviembre18/NACIONAL/nacio5.html>

Inspectoría General de la Policía Nacional Civil [IGPNC] (s/f). *Misión de la IGPNC*. Sitio web institucional de IGPNC. Recuperado de: http://inspectoriapnc.gob.sv/index_2.html

Inspectoría General de la Policía Nacional Civil [IGPNC] (2011). *Constitución, leyes y reglamentos aplicables al régimen disciplinario policial*. San Salvador: Inspectoría General de la Policía Nacional Civil.

Instituto de Medicina Legal [IML]. *Estadísticas de reconocimiento de homicidios 2011-2013*. El Salvador.

Instituto de Medicina Legal [IML]. *Estadísticas de reconocimientos médicos forenses: lesiones, violaciones y violencia intrafamiliar 2009-2013*. El Salvador.

Instituto de Medicina Legal [IML]. *Estadísticas de reporte de personas desaparecidas 2011 y 2012*. El Salvador.

Instituto Nacional de la Juventud [Injuve] (2013). *Política Nacional de Juventud 2010/2024*. Gobierno de El Salvador. Instituto Nacional de la Juventud. Recuperado de: <http://www.injuve.gob.sv/images/PoliticaJuventud/index.html#/8/>

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer [Isdemu]. *Casos atendidos por violencia intrafamiliar 2009-2013*. El Salvador.

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer [Isdemu] (2010). *Segundo Informe Nacional sobre la Situación de Violencia contra las Mujeres*. Recuperado de: http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=section&id=5%3Abiblioteca&Itemid=234&lang=es&Itemid=234

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia [ISNA]. (2013). *Prontuario estadístico ISNA*. Recuperado de: http://www.isna.gob.sv/ISNA/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=136:prontuario-estadistico-diciembre-2013&Itemid=79&start=40

Instituto Universitario de Opinión Pública [Iudop] (2010). *“Segundos en el aire”: mujeres pandilleras y sus prisiones*. 1ª. edición. San Salvador, El Salvador: Talleres Gráficos UCA.

Instituto Universitario de Opinión Pública [Iudop]. (2001-2012). *Serie de encuestas de evaluación de año. Años 2001-2013. Informes No. 91, 97, 102, 107, 109, 112, 114, 118, 124, 126, 128, 131 y 133*. San Salvador: Iudop. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Encuestas.html>

- Instituto Universitario de Opinión Pública [Iudop] (2012a). *Informe N° 131. Encuesta de evaluación del año 2012*. Instituto Universitario de Opinión Pública. Informe seriado. San Salvador. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/informe131.pdf>. Pg. 72-73.
- Iraheta, O. (16 de enero, 2010). *Operación Zeus deja 500 capturas Zeus*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=4434250
- Iraheta, O. (18 diciembre 2013). *Los desaparecidos podrían estar muertos, según PNC*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=8417784
- Labrador, G. y otros (08 de noviembre de 2011). *Presidencia informa que Manuel Melgar dejó Ministerio de Seguridad*. Periódico Digital El Faro; sección de noticias nacionales. El Salvador. Recuperado de: www.elfaro.net/es/201111/noticias/6544/
- La Prensa Gráfica (09 de junio de 2009). *Ninguna policía puede investigar 300 muertes al mes*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/38563-ninguna-policia-puede-investigar-300-muertes-al-mes.html> ”
- La Prensa Gráfica (14 de junio de 2009). *Temen que FA descuide defensa nacional*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/39569-temen-que-fa-descuide-la-defensa-nacional>
- La Prensa Gráfica (13 de agosto 2009). *FAES trabajaría zonas cercadas por delitos*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/lodeldia/66005-faes-trabajaria-zonas-cercadas-por-delitos>
- La Prensa Gráfica (20 de agosto de 2009). *Defensa: Hay 1760 soldados trabajando contra delincuencia*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/54375-defensa-hay-1760-soldados-trabajando-contradelincuencia>
- La Prensa Gráfica (16 de septiembre de 2009). *PNC liga crímenes al narcotráfico*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/59945-pnc-relacionanarcotrafico>
- La Prensa Gráfica (16 de septiembre de 2009). *Evalúan usar OIE en investigación*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/59948-evaluan-usar-oie-en-investigacion>

- La Prensa Gráfica (13 de octubre de 2009). *FAES presentará tres propuestas a Funes*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/65757-faes-presentara-tres-propuestas-a-funes>
- La Prensa Gráfica (15 de octubre de 2009). *PDDH pide reevaluar apoyo del Ejército*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/66229-pddh-pide-reevaluar-apoyo-del-ejercito>
- La Prensa Gráfica (18 de octubre de 2009). *PDDH avala trabajo conjunto ejército y PNC*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/66887-pddh-avala-trabajo-conjunto-ejercito-y-pnc.html>
- La Prensa Gráfica (20 de octubre de 2009). *Triángulo productivo irá reforzado por militares*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/67284-triangulo-productivo-ira-reforzado-por-militares>
- La Prensa Gráfica (26 de octubre de 2009). *FAES no prevé solicitar refuerzo presupuestario*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/68580-faes-no-preve-solicitar-refuerzo-presupuestario>
- La Prensa Gráfica (02 de diciembre de 2009). *Fuerza Armada alarga presencia hasta en 29 municipios*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/76743-fuerza-armada-alarga-presencia-hasta-en-29-municipios-violentos>
- La Prensa Gráfica (04 de noviembre de 2009). *2,500 soldados más contra la delincuencia*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/70847-2500-soldados-mas-contradelincuencia>
- La Prensa Gráfica (19 de noviembre de 2009). *Podemos pedir perdón unilateralmente*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Pp.33
- La Prensa Gráfica (21 de junio 2010). *Derecha pide destitución de gabinete de seguridad*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/126886-derecha-pide-destitucion-de-gabinete-de-seguridad.html>
- La Prensa Gráfica (21 de junio de 2010). *Funes: no voy a remover al gabinete de seguridad*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/126909-funes-no-voy-a-remover-al-gabinete-de-seguridad.html>
- La Prensa Gráfica (18 de septiembre de 2010). *Ley de Proscripción de Pandillas entra en vigor a partir de hoy*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/142340-ley-de-proscripcion-de-pandillas-entra-en-vigor-desde-hoy.html>

- La Prensa Gráfica (01 de noviembre de 2010). *Disminuyen homicidios en El Salvador*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/149386-disminuyen-homicidios-en-el-salvador.html>
- La Prensa Gráfica (01 de noviembre de 2011). *FBI: pandillas dentro del ejército estadounidense*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/227898-fbi-pandillas-dentro-del-ejercito-estadounidense>
- La Prensa Gráfica (02 de noviembre de 2011). *Hay que forzar a la clandestinidad a las pandillas, sacarlas del pasaje*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/228124-hay-que-forzar-a-la-clandestinidad-a-las-pandillas-sacarlas-del-pasaje.html>
- La Prensa Gráfica (09 de noviembre de 2011). *66 años para responsables de masacre en Mejicanos*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/229529-66-anos-para-responsables-de-masacre-en-mejicanos>
- La Prensa Gráfica (11 de noviembre de 2011). *Atacan a joven cuando salía del templo cristiano*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/230087-atacan-a-joven-cuando-salia-de-templo-cristiano>
- La Prensa Gráfica (15 de noviembre de 2011). *PNC: orden para matar a niñas salió de una cárcel*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/230872-pnc-orden-para-matar-a-ninas-salio-de-una-carcel.html>
- La Prensa Gráfica (22 de noviembre de 2011). *C. Penales: pandillas se purgan en cárceles*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/232391-c-penales-pandillas-se-purgan-en-carceles.html>
- La Prensa Gráfica (18 de mayo de 2013). *Munguía Payés, el padrino de la tregua entre pandillas*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/Movil/munguia-payes--el-padrino-de-la-tregua-de-pandillas>
- Lemus, E. (19 de agosto de 2009). *Defensa: hay 1,760 soldados trabajando contra delincuencia*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/54375-defensa-hay-1760-soldados-trabajando-contradelincuencia>
- López, J. (7 de enero de 2012). *Más de 2,007 desaparecidos en San Salvador*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6533601

- Magaña, Y. (27 de agosto de 2010). *Pugna por incluir grupos de exterminio en ley antimaras*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/pugna-por-incluir-grupos-de-exterminio-en-ley-antimaras>
- Marinero, J. (20 de septiembre de 2011). *Cementerios clandestinos, horror en El Salvador*. Periódico Digital La Página. El Salvador. Recuperado de: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/56048/2011/09/19/Cementerios-clandestinos--horror-en-El-Salvador>
- Marroquín A. (2007). *Pandillas y prensa en El Salvador. De los medios como oráculos y de la profecía que se cumplió... con creces*. En Marco, Lara, Klahr y Ernesto López (coords.) Violencia y medios 3. Propuesta iberoamericana de periodismo policial. México D.F.: C3Fes / Insyde / Gato Pardo / Septién / Friedrich Ebert. Pg. 75-92.
- Marroquín, A. (2011). *En la república de la muerte. Reflexiones en torno a las coberturas periodísticas sobre violencia en el triángulo norte de Centroamérica*. En Mario Zetino (coord.). Delincuencia, juventud y sociedad. Materiales para la reflexión. San Salvador: FLACSO. Pg. 127-149.
- Marroquín, D. (07 de Septiembre de 2010). *Investigarán a inspectora PNC en la Asamblea*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=5121869
- Marroquín, D. (13 de diciembre de 2010). *Más despidos en el sistema penitenciario*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idArt=7849891&idCat=47859
- Marroquín, D. (15 de febrero de 2012). *Juez Lizama vuelve a ignorar a director de PNC y exonera a dos*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6645419
- Martel, R. (2006a). *Medios de comunicación y trabajo policial: una tensión ambivalente*. Estudios Centroamericanos (ECA), Vol. 61, Núm. 696 Pg. 1023-1028.
- Martel, R. (2006b). *Las maras salvadoreñas, nuevas formas de espanto y control social*. Estudios Centroamericanos (ECA), Vol. 61, Núm. 696. Pg. 957-979.
- Martínez, L. y Meléndez, C. (23 de junio de 2013). *Fallece mujer que fue quemada por su pareja*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/fallece--mujer--que-fue-quemada---por-su-pareja->
- Martínez, O. y Arauz, S. (18 de noviembre de 2011). *Un grupo de jefes policiales pretende renunciar si Munguía Payés toma Ministerio de Seguridad*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201111/noticias/6645/>

- Mejía, A. (28 de julio de 2011). *Diputados derogan el decreto 743*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/207971-diputados-derogan-el-decreto-743.html>
- Membreño, T. (16 de Noviembre de 2012). *Munguía confirma fin de la tregua en Panchimalco*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/munguia-confirma-fin-de-la-tregua-en-panchimalco>
- Ministerio de Defensa. *Número de efectivos militares en alta 2006-2012; número de efectivos militares asignados a tareas de seguridad pública 2006-2014*.
- Ministerio de Hacienda (2014). *Presupuestos votados. 2006 a 2009*. En Portal de Transparencia Fiscal. Gobierno de El Salvador. Recuperado de: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_votados
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP]. *Estadísticas de número de menores de edad privados de libertad en Centros Intermedios 2009-2013 y número de menores de edad atendidos en Centros Intermedios 2006-2013 y Presupuesto del MJSP 2009-2014*.
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP]. (2012). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*. El Salvador. Recuperado de: <http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2014/01/Pol%C2%B4tica-Nacional-de-Justicia21.pdf?bc3f0c>
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP]. (2013). *Política Nacional contra la trata de personas*. 1ª. edición, febrero de 2013. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Consejo Nacional contra la Trata de personas El Salvador.
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP]. (2014a). *Autoridades de seguridad ascienden a 31 inspectores jefes a la categoría de subcomisionado*. Sitio web institucional. Novedades. Noticias. Recuperado de: http://www.seguridad.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=3890:autoridades-de-seguridad-ascienden-a-31-inspectores-jefes-a-la-categoria-de-subcomisionado&catid=1:noticias-ciudadano
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP]. (2014b). *Ministro Perdomo participó en graduación 110 del nivel básico de la ANSP*. Sitio web institucional. Novedades. Noticias. Recuperado de: http://www.seguridad.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=3910:ministro-perdomo-participo-en-graduacion-110-del-nivel-basico-de-la-ansp&catid=52:noticias&Itemid=77
- Ministerio de Salud. *Información sobre lesiones de causa externa 2009-2013*. El Salvador.
- Ministerio de Salud. *Información sobre egresos hospitalarios por violencia intrafamiliar 2009-2013*. El Salvador.

- Molina, F. (2009). *Epidemiología de los Homicidios en El Salvador, período 2001-2008*. Instituto de Medicina Legal. El Salvador. Molina, F. (2010). *Epidemiología de los Homicidios en El Salvador, año 2009*. Instituto de Medicina Legal. El Salvador.
- Molina, F. (2011). *Epidemiología de los Homicidios en El Salvador, año 2010*. Instituto de Medicina Legal. El Salvador.
- Morales, O. (2003). *Fundamentos de la Investigación Documental y la Monografía*. En Manual para la elaboración y presentación de la monografía, (Norelkys Espinoza y Ángel Rincón, Editores). Mérida, Venezuela: Grupo Multidisciplinario de Investigación en Odontología, Facultad de Odontología, Universidad de Los Andes. Recuperado de: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/16490/1/fundamentos_investigacion.pdf. Pg. 20
- Morán, G. (15 de enero de 2010). *Tiendas en penales usadas por delincuentes*. Diario Digital Contrapunto. El Salvador. Recuperado de: <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/violencia/tiendas-en-penales-usadas-por-delincuentes>
- Moreno, W. (16 de enero de 2003). *Cnel. Munguía tras un curul*. El Diario de Hoy. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elsalvador.com/noticias/2003/1/16/nacional/nacio8.html>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1992). *Acuerdos de Paz El Salvador: En el camino de la Paz*. Naciones Unidas. Editorial Arcoiris.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACDH] (2009). *Desapariciones forzadas o involuntarias*. Folleto informativo No.6 Rev3. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet6Rev3_sp.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] (2011). *Estudio Mundial Sobre el Homicidio. Tendencias, Contextos, Datos*. Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/BOOK_Global_study_on_homicide_2011_Spanish_ebook.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC] (2012). *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas*. Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf. Septiembre de 2012, Pg. 35.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos [WOLA] (2010). *Entrevista con Zaira Navas, inspectora General de la Policía Nacional Civil en El Salvador*. [Vídeo]. Washington:

- WOLA. Recuperado de: www.wola.org/es/video/entrevista_con_zaira_navas_inspectora_general_de_la_policia_nacional_civil_en_el_salvaodor
- Organización Mundial de la Salud [OMS] (2013). *Informe Sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial 2013*. Recuperado de: http://who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013/report/summary_es.pdf?ua=1
- Órgano Ejecutivo [O.E.] Consejo de Ministros (1989). *Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo*. Decreto Ejecutivo N° 24. D.O. N° 70, Tomo N° 303 del 18 de abril de 1989. Recuperado de: http://www.gobernacion.gob.sv/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=256&task=finish&cid=242&catid=31
- Órgano Ejecutivo [O.E.] Presidencia de la República (2009a). *Disposición de uso de la FAES en tareas de apoyo a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna hasta el 30 de septiembre 2010*. Decreto Ejecutivo N° 60, D.O. N° 188, Tomo N° 385 del 9 de octubre de 2009. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2009/10-octubre/09-10-2009.pdf>. Pg. 72-73
- Órgano Ejecutivo [O.E.] Presidencia de la República (2009b). *Reforma al D.E. N° 60 en el que se dispone del uso de la FAES en tareas de apoyo a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna*. Decreto Ejecutivo N° 70, D.O. N° 205, Tomo N° 385 del 4 de noviembre de 2009. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2009/11-noviembre/04-11-2009.pdf>. Pg. 4-5
- Órgano Ejecutivo [O.E.] Presidencia de la República (2010). *Reforma al D.E. N° 60 en el que se dispone del uso de la FAES en tareas de apoyo a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna*. Decreto Ejecutivo N° 58, D.O. N° 82, Tomo N° 387 del 5 de mayo de 2010. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2010/05-mayo/05-05-2010.pdf>. Pg. 23-24
- Órgano Ejecutivo [O.E.] Presidencia de la República (2011a). *Creación del Consejo Nacional de la Juventud*. Decreto Ejecutivo N° 63, D.O. N° 101, Tomo N° 391 del 01 de junio de 2011. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2011/06-junio/01-06-2011.pdf>. Pg. 4-6
- Órgano Ejecutivo [O.E.] Presidencia de la República (2011b). *Reforma al D.E. N° 60 en el que se dispone del uso de la FAES en tareas de apoyo a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna*. Decreto Ejecutivo N° 52, D.O. N° 82, Tomo N° 391 del 3 de mayo de 2011. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2011/05-mayo/03-05-2011.pdf>. Pg. 5

- Órgano Ejecutivo [O.E.] Presidencia de la República (2012). *Reforma al D.E. N° 60 en el que se dispone del uso de la FAES en tareas de apoyo a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna*. Decreto Ejecutivo N° 95, D.O. N° 80, Tomo N° 395 del 3 de mayo de 2012. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2012/05-mayo/03-05-2012.pdf>. Pg. 23
- Órgano Ejecutivo [O.E.] Presidencia de la República (2012a). *Reglamento de la Ley General de Juventud*. Decreto Ejecutivo N° 117, D.O. N° 125, Tomo N° 396 del 06 de julio de 2012. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2012/07-julio/06-07-2012.pdf>. Pg. 18-27
- Órgano Ejecutivo [O.E.] Presidencia de la República (2012b). *Creación del gabinete de gestión para la prevención de la violencia*. Decreto Ejecutivo N° 157, D.O. N° 167, Tomo N° 396 del 10 de septiembre de 2012. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2012/09-septiembre/10-09-2012.pdf>. Pg. 16-19
- Órgano Ejecutivo [O.E.] Presidencia de la República (2013). *Reforma al D.E. N° 60 en el que se dispone del uso de la FAES en tareas de apoyo a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna*. Decreto Ejecutivo N° 76, D.O. N° 80, Tomo N° 399 del 3 de mayo de 2013. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2013/05-mayo/03-05-2013.pdf>. Pg. 24
- Órgano Ejecutivo [O.E.] Presidencia de la República (2014). *Disposición de la movilización de un número mayor de elementos de la FAES en municipios específicos en los que se ha incrementado la violencia durante la finalización del proceso electoral 2014 para apoyar a la PNC en tareas de operaciones de mantenimiento de la paz interna*. Decreto Ejecutivo N° 25, D.O. N° 41, Tomo N° 402 del 3 de marzo de 2014. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2014/03-marzo/03-03-2014.pdf> . Pg. 23-24
- Órgano Judicial. Corte Suprema de Justicia [CSJ], Dirección de Planificación Institucional [DPI]. *Número de jueces y sedes judiciales 2012-2013; Movimiento en juzgados con competencia penal adultos en juicios ordinarios 2009-2013; Movimiento en juzgados con competencia penal adultos en juicios de acción privada 2009-2013; Movimiento en juzgados con competencia penal adultos en procedimiento sumarios 2011-2013; Movimiento en juzgados con competencia penal adultos en procedimiento por falta 2009-2013; Detalle de formas de terminación de los juicios penales 2006-2013*. El Salvador.
- Órgano Judicial. Corte Suprema de Justicia [CSJ], Dirección de Planificación Institucional [DPI] (2011). *Labor judicial en materia penal adulto en juzgados de paz, juzgados especializados de instrucción y tribunales de sentencia en acción privada 2011-2013*. Portal de Transparencia, Estadísticas Institucionales, Labor jurisdiccional. Recuperado de: <http://www.transparencia.oj.gob.sv/portal/transparencia.php?opcion=13>

- Ostos, J. (2009). *El proceso penal en El Salvador*. 1ª. edición. España. Editorial Astigi.
- Periódico Digital El Faro [EF] (10 de enero de 2010). *2009 el año más violento desde 1992*. Periódico Digital El Faro. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/820/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (26 de julio de 2010). *La sola pertenencia a la pandilla no es delito*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201007/noticias/2145/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (01 de septiembre de 2010). *Asamblea aprueba ley que prohíbe las pandillas*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201009/noticias/2379/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (03 de octubre de 2010). *¿Necesitamos una CICIG?* Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201010/opinion/2584/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (08 de septiembre de 2011). *FIRST DRAFT OF 2006 INCSR PART I*. Periódico Digital El Faro. Recuperado de: <http://www.wikileaks.elfaro.net/es/201107/cables/5236/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (06 de noviembre de 2011). *¿Por qué mataron al estudiante?* Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://salanegra.elfaro.net/es/201111/cronicas/6486/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (07 de junio de 2011). *Ministro de Defensa se envía a retiro y queda habilitado para optar a Presidencia*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201106/noticias/4293/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (08 de noviembre de 2011). *Presidencia informa que Manuel Melgar dejó Ministerio de Seguridad*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201111/noticias/6544/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (10 de noviembre de 2011). *No se invierte en prevención, pero la represión tampoco se hace bien*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201111/entrevistas/6549/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (23 de noviembre de 2011). *Seguridad y popularidad*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201111/opinion/6688/>

- Periódico Digital El Faro [EF] (28 de noviembre de 2011). *Las maras trastocan la matemática del fútbol*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201111/cronicas/6687/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (26 de enero de 2012). *Aplicaremos el método de pacificación que se usa en las favelas de Río*. Entrevista a David Munguía Payés. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201201/entrevistas/7374/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (27 de febrero de 2012). *El promedio de Munguía Payés supera en 1.4 homicidios al de Melgar*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201202/noticias/7689/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (14 de marzo de 2012). *Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (16 de marzo de 2012). *Munguía Payés justifica haber sacado de máxima seguridad a líderes pandilleros*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7999/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (20 de marzo de 2012). *Iglesia Católica asegura que medió en un acuerdo de paz entre la MS-13 y el Barrio 18*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/8063/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (14 de mayo de 2012). *El trabajo de Monseñor Colindres y Raúl Mijango eran una pieza de mi estrategia*. Entrevista con David Munguía Payés. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201205/entrevistas/8541/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (11 de septiembre de 2012). *La nueva verdad sobre la tregua entre pandillas*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/>
- Periódico Digital El Faro [EF] (19 de septiembre de 2012). *La tregua en el bajomundo*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/bitacora/9707/>
- Periódico El País (17 de junio de 2013). *Tregua de maras, la revolución del lumpen*. Periódico El País. España. Recuperado de: http://elpais.com/elpais/2013/06/13/opinion/1371120944_177354.html

- Pérez, I. (24 de julio de 2014). *Aprueban reforma del Artículo 331 del Código Procesal Penal*. Sala de Prensa, Archivo de Noticias. Asamblea Legislativa de El Salvador. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/aprueban-reforma-del-articulo-331-del-codigo-procesal-penal>
- Presidencia de la República de El Salvador (2009). *Discurso de toma de posesión del Presidente Sr. Mauricio Funes*. 01 de junio de 2009. Recuperado de: <http://funes.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/95-discurso-toma-de-posesi%C3%B3n-sr-mauricio-funes-presidente-de-la-rep%C3%ABlica.html>
- Presidencia de la República de El Salvador (2010). *Discurso del Presidente Mauricio Funes por el Día del Soldado*. 07 de mayo de 2010. Recuperado de: <http://funes.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/540-%E2%80%9Cd%C3%ADa-del-soldado%E2%80%9D.html>
- Presidencia de la República de El Salvador (2013). *Discurso del Presidente Mauricio Funes*. 01 de junio de 2013. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/3693-presidente-mauricio-funes-1-de-junio-de-2013.html>
- Policía Nacional Civil [PNC]. *Denuncias de personas desaparecidas 2009-2014*. El Salvador.
- Policía Nacional Civil [PNC]. *Denuncias de violencia intrafamiliar 2009-2013*. El Salvador.
- Policía Nacional Civil [PNC]. *Reporte de delitos de eficacia 2009-2013*. El Salvador.
- Policía Nacional Civil [PNC]. *Reporte de Homicidios 2009-2014*. El Salvador.
- Policía Nacional Civil [PNC] (2009). *Plan Batalla por la Paz. Para el desarrollo de acciones de prevención social de la violencia y delincuencia y prevención y combate del delito*. San Salvador: PNC.
- Policía Nacional Civil [PNC] (2010a). *Plan Estratégico Institucional 2009-2014: "Seguridad y tranquilidad, con participación social"*. San Salvador: PNC.
- Policía Nacional Civil [PNC] (2010b). *Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria*. El Salvador: PNC. Recuperado de: <http://www.slideshare.net/indioaquino/2195938-pdf-filosofia-de-la-policia-comunitaria#>
- Policía Nacional Civil [PNC] (2010c). *Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria a Nivel Nacional 2010-2014*. El Salvador: PNC.
- Policía Nacional Civil [PNC] (2011). *Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género de la Policía Nacional Civil 2011-2021*. San Salvador: PNC

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos [PDDHH]. *Número de denuncias de violaciones a los Derechos Humanos por parte de la PNC y la FAES 2009-2012*.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos [PDDHH] (2009). *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos de las mujeres privadas de libertad y las niñas y niños que viven con sus madres en los centros penales de El Salvador*. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. 1ª. edición. San Salvador, El Salvador.

Programa Estado de la Nación (2008). *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, 2008. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/estado-nacion/nacion-informes-anteriores/informes-2001-2011/xiv-informe2008>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2003). *Armas de Fuego y Violencia*. PNUD, San Salvador, El Salvador.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2005) *¿Cuánto le cuesta la violencia a El Salvador?* Cuadernos de desarrollo humano No. 4, San Salvador, El Salvador.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2010). *Ciudades Seguras. El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana. Herramientas para la gestión local*. San Salvador: PNUD. Recuperado de: <http://www.pnud.org.sv/2007/sc/content/blogcategory/0/88/>

Quiñonez, A. (14 de mayo de 2014). *Crearán tribunales especializados en casos de feminicidios*. Recuperado de: <http://www.elblog.com/noticias/registro-11374.html>

Rauda, N. y Santos, J. (24 de octubre de 2013). *Piden reformas para blindar a PNC y FAES*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/2013/10/24/piden-reformas-para-blindar-a-pnc-y-faes>

Rivera, E. (28 de julio de 2011). *Arena, FMLN y PDC derogan el decreto 743*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elmundo.com.sv/wp-content/uploads/pdf/2011/mundo280711.pdf>. Pp. 2

Rivas, H. (19 de mayo de 2014). *La Poza se queda sin familias por el acoso de pandillas*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/2014/05/19/la-poza-se-queda-sin-familias-por-el-acoso-de-pandillas>

Santos, J. (1 de julio 2014). *Homicidios múltiples superan los de 2012*. La Prensa Gráfica. El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/2014/07/01/homicidios-multiples-superan-los-de-2012>

- Sanz, J y Arauz, S. (2013). *Ex viceministro de Seguridad negoció en persona con líderes pandilleros*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201307/cronicas/12785/>
- Secretaría de Comunicaciones (04 de marzo de 2014). *Gobierno despliega 5 mil soldados más para apoyar a la PNC en tareas de seguridad pública*. Transparencia Activa. Recuperado de: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/gobierno-despliega-5-mil-soldados-mas-para-apoyar-a-la-pnc-en-tareas-de-seguridad-publica/>
- Secretaría de Inclusión Social (2014). *¿Qué es Ciudad Mujer?* Sitio web institucional Secretaría de Inclusión Social. Recuperado de: http://www.ciudadmujer.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=175&Itemid=84
- Silva, H. (29 de octubre de 2013). *El comisionado Mendoza Cordero y las esquinas ocultas de Taxis*. In SightCrime. Crimen Organizado en las Américas. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/analisis/el-comisionado-mendoza-cordero-y-las-esquinas-ocultas-de-taxis>
- Silva, H. (18 de febrero de 2014). *Eso que no se investiga en El Salvador*. Blog Héctor Silva Ávalos. Recuperado de: <http://hectorsilvavalos.blogspot.com/2014/02/eso-que-no-se-investiga-en-el-salvador.html>
- Soriano, A. (20 de junio de 2012). *Asamblea investigará a los magistrados del 2009*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/asamblea-investigara-a-los-magistrados-del-2009>
- Urquilla, J. y otros (2012). *María, Sandra, Ana, Carolina, madres, hermanas, tías, amigas, compañeras o vecinas. Más de 200 mujeres desaparecidas...* Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz [Ormusa]. San Salvador. Recuperado de: http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/boletinas/2012-10_BOLETINA_VG.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2013). *Global Study on homicide 2013. Trends, Contexts, Data*. Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
- Valencia, D. y Arauz, S. (02 de diciembre de 2009). *Inspección investiga a 14 altos mandos de la PNC acusados de delitos*. Periódico Digital El Faro; sección de Nacionales. El Salvador. Recuperado de: www.elfaro.net/es/200912/noticias/631
- Valencia, D. y Martínez, C. (07 de junio de 2011). *Ministro de Defensa se envía a retiro y queda habilitado para optar a Presidencia*. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201106/noticias/4293/>

- Valencia, R. y otros (12 de enero de 2012). *Nadie se rehabilita en un escusado*. Sala Negra. Periódico Digital El Faro. El Salvador. Recuperado de: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201112/entrevistas/6972/>
- Vásquez, J. (05 de enero de 2011). *Los jueces aplican sin inconvenientes el nuevo Código Procesal Penal*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/wp-content/uploads/pdf/2011/mundo050111.pdf>. Pg. 3-4.
- Vásquez, J. (11 de enero de 2011). *Proponen las primeras reformas a nuevo Código*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/proponen-las-primeras-reformas-a-nuevo-codigo>
- Vásquez, J. (17 de febrero de 2012). *Remueven a polémico juez Lizama*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elmundo.com.sv/wp-content/uploads/pdf/2012/mundo170212.pdf>. Pg. 3
- Vásquez, J. (13 de octubre de 2013). *Solo 15.1% de las denuncias por extorsión judicializadas*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.com.sv/solo-el-15-1-de-denuncias-por-extorsion-judicializadas>
- Vásquez, V. (14 de junio de 2013). *PNC asciende a 28 nuevos subcomisionados*. En Diario La Página. San Salvador. Recuperado de <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/83026/2013/06/14/PNC-asciende-a-28-nuevos-subcomisionados>
- Zamora, K. (2014). *La Prensa Gráfica como actor político en el proceso de incremento de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en El Salvador*. Tesis de maestría no publicada. Formato electrónico, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), La Libertad, El Salvador.
- Zetino, M. (2009). *Producción de conocimiento a partir del análisis de contenido de un texto cualitativo*. El Salvador: Material didáctico del autor.



Este libro se imprimió
en Talleres Gráficos UCA,
en Septiembre de 2014.
La edición consta de 1,000 ejemplares.



La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014

Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras.

El aspecto más destacable en la gestión de las políticas de seguridad durante la administración Funes, fueron las distorsiones en las competencias institucionales y el impacto negativo que para la institucionalidad supuso el giro que privilegió la remilitarización de la seguridad pública y la negociación con grupos de pandillas. Contrario a lo propuesto en la política consensuada por diferentes sectores y aprobada por el Gobierno que contempló una visión estratégica e integral de abordaje de la criminalidad, la política implementada fue la militarización de la seguridad, expresada no solo en el aumento sin precedentes de efectivos militares en labores de seguridad, sino en el excesivo protagonismo y el amplio margen de maniobra otorgado por el presidente Funes al sector militar, que les permitió retomar el control de la seguridad pública y de otros ámbitos claves para el funcionamiento del Estado.