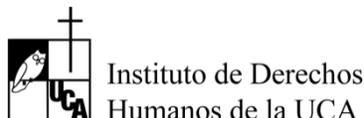


# Informe de las Organizaciones de la Sociedad Civil de El Salvador sobre Ejecuciones Extrajudiciales o Arbitrarias

Presentado por:



## Introducción

A pesar de haber vivido uno de los conflictos armados más cruentos de la región en la década de los ochenta, con más 80,000 víctimas, y con graves violaciones a derechos humanos cometidas en su mayoría por las autoridades policiales y militares, en El Salvador no se investigaron y juzgaron estos crímenes debido a una Ley de Amnistía amplia y general emitida en 1993, luego de los Acuerdos de Paz.

El esquema de violaciones a derechos humanos, que incluyó ejecuciones extrajudiciales, torturas, desapariciones forzadas, masacres y violaciones, fue desarrollada con participación de autoridades de alto rango político y militar con la participación de los denominados “Escuadrones de la Muerte”, estructura que actuaba al margen de la ley bajo la aquiescencia del Estado.

Debido a que esas estructuras nunca fueron llevadas a la justicia, las mismas han ido mutando con el tiempo, pero continuaron funcionando luego de los Acuerdos de Paz, evidenciado por los asesinatos políticos que se sucedieron en los meses posteriores a la firma de los acuerdos.

Posteriormente, con el proceso de transición democrática se evidenció que grupos armados al margen de la ley funcionaron durante las décadas de los noventa y dos mil. La denominada “sombra negra” comenzó a funcionar en la década de los noventa, con asesinatos dirigidos a pandilleros. De ahí, surgieron otros grupos de exterminio o de limpieza social que han tenido como víctimas además de los pandilleros, a personas LGBTI y a defensores de derechos humanos.

En los últimos años, se ha evidenciado que grupos de exterminio o de limpieza social se han reactivado. En su mayoría, esto se ha denotado, por asesinatos cometidos bajo un modus operandi similar: víctimas jóvenes supuestamente pandilleros llevados por la fuerza por grupos de hombres armados ocultos con gorros del tipo *Navarone*, en algunos casos con uniformes similares a los de la policía o el ejército, atadas con cintas plásticas, asesinadas y con tiro de gracia. En algunos casos, los grupos de exterminio han dejado mensajes<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/317640/grupo-de-exterminio-se-atribuye-asesinato-de-joven-en-mejicanos/>

La participación de elementos policiales o del ejército en estas estructuras se ha evidenciado por las últimas investigaciones llevadas por la Fiscalía General de la República, que ha involucrado a agentes de autoridad en algunos casos de ejecución extrajudicial<sup>2</sup>.

La activación de estos grupos con similares métodos a los del pasado, y con la participación de agentes de autoridad debe generar preocupación, y por ende, aunarse esfuerzos para que las investigaciones lleven al juzgamiento de autores intelectuales y materiales involucrados, y al eventual desmantelamiento de estas estructuras.

Desde 2014, se evidenció un incremento preocupante en las denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por agentes de autoridad en el marco de su función de persecución penal contra las pandillas.

Las violaciones cometidas incluían casos de detenciones arbitrarias, torturas, malos tratos, acoso y lo más preocupante, ejecuciones extrajudiciales. Las denuncias de estos abusos fueron presentadas en su mayoría a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), que comenzó a investigar en particular los casos de ejecuciones extrajudiciales.

A partir de 2016, la PDDH abrió 30 casos y emitió dos informes sobre casos de ejecución extrajudicial, que incluyeron el caso de la Hacienda San Blas, uno de los más emblemáticos de esta práctica y el que avanzó más a nivel judicial, aunque con resultados negativos ya que los acusados no fueron condenados.

El caso de la Hacienda San Blas, fue dado a conocer a partir de una investigación periodística desarrollada por el periódico digital El Faro. El 26 de marzo de 2015, en la finca San Blas, ubicada en el cantón El Matazano II, en el Municipio San José Villanueva, Departamento La Libertad, agentes del Grupo de Reacción Policial (GRP), incursionaron en la finca, y asesinaron a 8 personas, 6 de las cuales pertenecían a la mara salvatrucha.

Un informe de la PDDH estableció, el 25 de abril del 2017, que en el accionar descrito por la corporación como “enfrentamiento”, murieron de forma arbitraria Dennis Alexander Hernández Martínez, de 20 años, y Sonia Esmeralda Guerrero, de 16 años, y otros seis hombres vinculados a la Mara Salvatrucha.

Sin embargo, la Fiscalía solo acusó al grupo de ocho agentes del homicidio de Hernández Martínez, prescindiendo investigar las demás muertes, a pesar de que la PDDH concluyó que hubo manipulación de la escena y el cambio de posición de al menos cuatro de los ocho cadáveres. En septiembre del 2017, el Tribunal que conoció del caso, absolvió a los cinco policías procesados, fundamentados en que la Fiscalía no había logrado individualizar a los agentes que habían disparado contra Hernández.

Conjuntamente con estos casos muchos otros han ido siendo conocidos por la población salvadoreña en los que se visibiliza una actuación policial no permitida. Algunas redes sociales han difundido

---

<sup>2</sup> La Fiscalía General de la República, inicio en 2017 tres procesos de investigación contra grupos de exterminio en occidente y oriente, conformadas por policías. Estos procesos se originaron de investigaciones periodísticas llevadas a cabo por la Revista Factum que señalaron la existencia de grupos de exterminio al interior de la Policía. Ver <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/FGR-indaga-a-mas-PNC-y-militares-por-exterminio-20170829-0099.html>; <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/365164/autoridades-desbaratan-otro-grupo-de-exterminio/>; <http://www.elsalvador.com/noticias/410192/fiscal-asegura-que-tienen-indicios-de-presencia-de-grupos-de-exterminio-en-san-miguel/>; <http://173.248.156.74/grupo-elite-de-la-pnc-involucrado-en-homicidios-agresiones-sexuales-y-extorsion/>

videos de prácticas de torturas y otras fotografías de escenas de supuestos intercambios de disparos en los que resulta notorio que los pandilleros muertos poseen señales de relajamiento de esfínteres y tiros de gracia, lo que desdice de un escenario auténtico de intercambio de disparos.

Se suma a este conjunto de expresiones las manifestaciones de las máximas autoridades nacionales y del sector de la seguridad pública, llamando a reaccionar contra la violencia sin limitaciones. Especialmente llamativas son las palabras del Director de la Academia Nacional de Seguridad Pública, quien abiertamente pidió a los agentes policiales que se olvidaran de andar pensando en derechos humanos, en crítica periodística o en organismos internacionales. El contenido de sus palabras, aunque es reprochable por sí mismo, lo es más en función de la investidura de su cargo.<sup>3</sup>

Este documento demuestra cómo desde aproximadamente 2014 el giro en las políticas de seguridad eleva los riesgos de cometimiento de ejecuciones extrajudiciales. En particular se demuestra que hay un crecimiento constante del índice de letalidad y de la relación de mortalidad entre agentes de seguridad y civiles. Asimismo, se observa cómo las reformas legales implementadas en materia procesal penal son útiles para impedir la investigación y juicio de los casos en los que se involucren a agentes de seguridad pública o a militares involucrados en labores de seguridad pública, siendo que puede observarse que desde la vigencia de dichas reformas la Fiscalía General de la República utiliza con preferencia las opciones de sobreseimiento.

En adición a ello, el régimen penitenciario presenta condiciones de complejidad que propician y estimulan la muerte de los pandilleros, principalmente porque las condiciones de salubridad y hacinamiento son incompatibles con la vida humana.

Este informe presenta conclusiones y recomendaciones a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Sumarias, Extrajudiciales y Arbitrarias, para su consideración y eventual seguimiento.

## **El derecho a la vida y la prohibición de las ejecuciones extrajudiciales y arbitrarias en El Salvador**

El Salvador es un Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el cual fue suscrito el 21 de septiembre de 1967, aprobado legislativamente el 23 de noviembre de 1979 mediante el Decreto 27 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, y cuyo instrumento de ratificación se depositó ante el Secretario General de las Naciones Unidas el 30 de noviembre de 1979. De conformidad con el artículo 49 PIDCP, su vigencia inició para El Salvador el 29 de febrero de 1980.

El derecho a la vida se encuentra reconocido en el artículo 6 PIDCP. Frente al derecho a la vida —y también frente a cualquier otro derecho contemplado en dicho Pacto— cada Estado tiene las obligaciones generales de *respetar* y *garantizar*, que se derivan del artículo 2 PIDCP.<sup>4</sup> En ese sentido

---

<sup>3</sup> Ver: [https://elfaro.net/es/201709/el\\_salvador/20883/Jaime-Mart%C3%ADnez-contradice-a-Jaime-Mart%C3%ADnez.htm](https://elfaro.net/es/201709/el_salvador/20883/Jaime-Mart%C3%ADnez-contradice-a-Jaime-Mart%C3%ADnez.htm)

<sup>4</sup> En igual sentido: CCPR, Observación General No 31, *Naturaleza de la Obligación Jurídica General Impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, ¶ 2.

los artículos 2 y 6 PIDCP forman una amalgama conforme con la cual el Estado de El Salvador debe respetar el derecho a la vida, y al mismo tiempo, debe garantizarlo.<sup>5</sup>

El respeto al derecho a la vida implica obligaciones positivas y negativas, pero en su dimensión negativa implica abstenerse de actos imputables al Estado que estén dirigidos o tengan por resultado privar a alguien de su vida; pero también implica que si es necesario aplicar restricciones al derecho a la vida, los Estados deben demostrar su necesidad y sólo podrán tomar las medidas que guarden proporción con el logro de objetivos legítimos a fin de garantizar una protección permanente y efectiva del mencionado derecho.<sup>6</sup> De esta manera el derecho a la vida no es absoluto, pero sólo y exclusivamente bajo las restricciones y limitaciones establecidas en el Pacto una privación del derecho a la vida puede no ser contraria a él.<sup>7</sup>

Pero la garantía sobre el derecho a la vida implica mucho más. Garantizar implica hacer que algo ocurra, que se realice. En tal sentido la obligación de garantizar el derecho a la vida es mayor en contenido que la obligación de respetar el derecho a la vida. En tal sentido, como ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con mucha claridad, al interpretar el artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –altamente similar al contenido del artículo 2.1 del Pacto– que:<sup>8</sup>

“El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención.

La primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de ‘respetar los derechos y libertades’ reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.

La segunda obligación de los Estados Partes es la de ‘garantizar’ el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.”

En tal sentido, enfatizando sobre el alcance de la obligación de respetar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho:<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> *Id.*, ¶ 3.

<sup>6</sup> *Id.*, ¶ 6.

<sup>7</sup> El artículo 6.1 PIDCP dispone que nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Sentencia sobre el fondo, del 29 de julio de 1988, Serie C No 4, ¶¶ 164-166.

<sup>9</sup> *Id.*, ¶¶ 169-170.

“Conforme al artículo 1.1 es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo.

Esa conclusión es independiente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia, puesto que es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno.”

Finalmente, al desarrollar la obligación de garantizar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:<sup>10</sup>

“La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

La obligación a cargo de los Estados es, así, mucho más inmediata que la que resulta del artículo 2, que dice:

#### **Artículo 2 Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado. [A manera de ejemplo] el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales que impunemente practiquen la tortura y el asesinato representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones a los derechos a la integridad física y a la vida, aun en el supuesto de que una persona dada no haya sufrido torturas o no haya sido ultimada, o si esos hechos no pueden demostrarse en el caso concreto.

El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos [ ].

En ciertas circunstancias puede resultar difícil la investigación de hechos que atenten contra derechos de la persona. La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento

---

<sup>10</sup> *Id.*, ¶¶ 167-168, 174-177.

que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado.”

Todo lo anterior sirve para entender que las organizaciones que suscribimos el presente documento reconocemos un contenido jurídico propio en materia de las obligaciones de respetar y garantizar el derecho a la vida, de manera que puedan existir violaciones al mismo, por incumplimiento de la obligación de respetar –ej.: un acto de Estado que materializa una muerte no autorizada en los términos del Pacto– o por incumplimiento de la obligación de garantía –ej.: porque no se adoptan medidas adecuadas para prevenir irrespetos al derecho a la vida por parte del mismo Estado o de particulares, elevándose así los niveles de riesgo; porque una violación al derecho a la vida no se investiga con la debida diligencia o se le hace llegar en impunidad; y finalmente porque la víctima no obtiene una reparación adecuada bajo los estándares de derechos humanos reconocidos–.

La privación del derecho a la vida admite, según el desarrollo del derecho internacional sobre la materia, una distinción entre ejecuciones sumarias, extrajudiciales, o arbitrarias. Si bien una enorme cantidad de documentos se refieren indistintamente a estas modalidades, las organizaciones firmantes comprendemos que las ejecuciones sumarias son aquellas cometidas en el marco de delitos en los que se puede imponer una pena de muerte, pero el proceso por medio del cual se llega a la sentencia se conduce fuera de los parámetros del debido proceso legal. Adicionalmente, debido a que para el derecho internacional la compatibilidad de un hecho con el derecho interno de un país es irrelevante, los conceptos de ejecuciones extralegales, extrajudiciales o arbitrarias son todas aquellas ejecuciones realizadas por medio de un acto de Estado, o por particulares gozando de la aquiescencia estatal, que son realizadas fuera de los parámetros aceptados por el Pacto. En tal sentido, en este entendimiento, una ejecución extralegal, extrajudicial o arbitraria implica todo incumplimiento a las obligaciones de respeto y de garantía respecto del derecho a la vida que no se pueda calificar como ejecución sumaria, incluyendo aquellos casos especiales como el contexto de conflicto armado en el que tiene plena operatividad el derecho internacional humanitario –tal sería el caso de la ejecución de los *hors de combat*, como bien se desprende de una interpretación sistemática entre el Pacto y el aludido derecho internacional humanitario–.

## **La violencia pandilleril y las reacciones manoduristas**

La problemática de la violencia generalizada en El Salvador, dentro de la que se enmarcan la excesiva criminalidad y las denuncias sobre uso excesivo de la fuerza policial con resultados de ejecuciones extrajudiciales, o ejecuciones arbitrarias, no se puede explicar de una manera integral obviando a las maras o pandillas.

Con un origen complejo, que involucra a factores tan diversos como el conflicto armado interno, que duró aproximadamente 12 años, la desintegración familiar producida por el mismo conflicto (refugiados y solicitantes de asilo) y por desastres naturales (particularmente el terremoto de 1986 que generó graves daños en la habitabilidad periurbana de San Salvador), el modelo económico

excluyente implementado a partir de 1989 basado en el Consenso de Washington y sin políticas compensatorias –que también generó una fuerte inmigración principalmente hacia Estados Unidos aunque ahora por razones esencialmente económicas– así como el asentamiento esencialmente focalizado en los barrios bajos y excluidos de la ciudad de Los Ángeles donde la excesiva población salvadoreña compitió por territorio, empleo y otros recursos, contra la población mexicana de esa misma ciudad. La denominada “mara salvatrucha” surgió inicialmente como una reacción defensiva ante las pandillas mexicanas anteriores y previamente instaladas en los mismo barrios. Otros migrantes salvadoreños se ubicaron en barrios controlados por mexicanos, más específicamente en los barrios ubicados un poco al norte de los que ocupaba la mara salvatrucha. Las maras fueron incrementando poco a poco su actividad delincencial, y se convirtieron en un problema nacional dentro de los Estados Unidos.

La respuesta de los Estados Unidos comenzó desde temprano en los 90s. Inicialmente se emitió la *Ley de Control de Delitos Violentos y Aplicación de la Ley*, considerada como la ley más abiciosa en materia de criminalidad. Posteriormente, en la mitad de los 90s, se aprobaron la *Ley para la Inmigración Ilícita y la Responsabilidad del Inmigrante* y la *Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva*. (Congressional Research Service, 2008). Estas últimas leyes flexibilizaron los procesos de deportaciones y ampliaron los delitos por los que se ordenaba una expulsión o deportación automática. Como resultado de todo ello, muchos miembros de maras que tenían una larga trayectoria criminal retornaron a El Salvador –aunque lo mismo aplica para Guatemala y Honduras– y aprovechando las debilidades institucionales en materia de seguridad ciudadana y seguridad pública, así como la ausencia de oportunidades para la juventud en los ámbitos sociales y laborales, todo ello dentro de un contexto generalizado de violencia, fácil accesibilidad a las armas y autoritarismo, como legado directo de la guerra civil, y una fuerte estigmatización contra las maras, que impide la obtención de resultados exitosos en los procesos de reinserción de los miembros de las maras (Congressional Research Service, 2016), han sido factores para que sirvieran para que en los últimos 25 años, aproximadamente, las maras pasaran de ser pequeñas agrupaciones juveniles involucradas probablemente en delitos menores hasta convertirse en estructuras altamente organizadas que han encontrado en la criminalidad más severa un *modus operandi* para asegurar control territorial, seguridad para sus miembros, y principalmente dinero.



**Foto 1. Lanzamiento del Plan Mano Dura.** El Presidente de la República, Francisco Flores, acompañado del Ministro de la Defensa Nacional, General Martínez Varela, y del Director de PNC, Comisionado Meneses Orellana, en el lanzamiento del Plan Mano Dura (El Diario de Hoy: 23 de julio de 2003).

Desde el año 2003 se han propuesto planes dirigidos especialmente para combatir a las maras, a partir de un enfoque primordialmente represivo que incluye el despliegue de grupos conjuntos conformados por la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada, la captura masiva de población joven y adolescente, principalmente, y produce como inmediato resultado la sobrepoblación y el hacinamiento de los centros de detención, espacios en los que lamentablemente no se ha garantizado el principio constitucional de readaptación de las personas delincuentes. Esta primera iniciativa se denominó “Plan Mano Dura” e implicaba también la creación de una ley que sancionaba la pertenencia a las maras y permitía el procesamiento de menores de edad en los tribunales en los que son juzgados los adultos. Dicha normativa tenía una vigencia de 180 días a partir del 11 de octubre de 2003, y

fue declarada inconstitucional el 1 de abril de 2004, apenas unos pocos días antes de su pérdida de vigencia.<sup>11</sup>

En agosto de 2004, cuando aún se estrenaba la Administración del ex presidente Antonio Saca, éste lanzó el denominado “Plan Súper Mano Dura” que se presentó como una continuación mejorada del “Plan Mano Dura”, e implicó reformas al Código Penal, al Código Procesal Penal, a la Ley del Menor Infractor, y a la Ley de Vigilancia y Control de la Ejecución de Medidas al Menor Infractor, todo con el propósito de elevar penas, reconocer algunos derechos de las víctimas, y habilitar la difusión de información e imágenes para la identificación y ubicación de menores de edad a los que se les atribuyen delitos y que no han sido localizados aún por los órganos de justicia; también se buscó corregir errores del “Plan Mano Dura” integrando acciones de prevención y de rehabilitación, las que fueron implementadas de manera muy precaria y por tanto no tuvieron el impacto necesario para contrarrestar los problemas sociales que generan la violencia y la criminalidad. Adicionalmente, el nuevo Plan fortaleció la presencia militar en las labores de seguridad pública.



**Foto 2. Lanzamiento del Plan Súper Mano Dura.** El Presidente de la República, Elías Antonio Saca, acompañado de integrantes de unidades especiales de la PNC creadas en el marco del Plan (El Diario de Hoy: 31 de agosto de 2004).

El resultado que se puede atribuir a este tipo de planes de acción fue un cambio en el estereotipo y la modalidad de ser pandillero, un fortalecimiento al interno de las pandillas en términos de cohesión, solidaridad y unidad, y un incremento cualitativo en el ejercicio de la violencia y el involucramiento en la delincuencia por parte de los pandilleros (Aguilar Villamariona, 2006). En términos más concretos debido a que estos planes incrementaron las detenciones y se llevó a cabo una separación de centros penitenciarios en función de la pertenencia a las pandillas, estas lograron convertirlos en auténticos cuarteles generales lo que les permitía un mayor nivel de control orgánico dentro de las pandillas, y un control operativo superior del que antes no gozaban.

En el año 2009, el Presidente Mauricio Funes impulsó la creación de la *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*, con la cual se pretendía atender algunas de las problemáticas que habían sido ignoradas en el pasado, especialmente en cuanto a la atención de víctimas de la violencia y la rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad. Sin embargo durante los tres primeros años de su mandato los homicidios incrementaron, y estando próximo a un proceso electoral donde se elegiría a la Asamblea Legislativa, se realiza un cambio en la gestión de la seguridad pública, nombrando como Ministro de Justicia y Seguridad Pública a quien para entonces se desempeñaba como Ministro de la Defensa Nacional.<sup>12</sup> Este cambio rápidamente implicó también la incorporación

<sup>11</sup> Siempre se consideró que el *Plan Mano Dura* y la *Ley Anti Maras* respondían a una estrategia electoral del gobierno del Presidente Francisco Flores para favorecer a su partido político. La contundencia de las frases “*mano dura*” y “*anti maras*” fue recibida con esperanza por las poblaciones más directamente afectadas por la violencia. Las elecciones presidenciales tuvieron lugar el 21 de marzo de 2004, y no fue necesario acudir a la utilización de la segunda ronda electoral, la cual debe ser empleada por mandato constitucional siempre que un candidato presidencial obtenga menos de la mayoría absoluta de los votos.

<sup>12</sup> Algunas versiones sugieren que el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, Manuel Melgar, renunció por presiones ejercidas por el Gobierno de los Estados Unidos, en el marco del Asocio para el Crecimiento. Ver: <https://elfaro.net/es/201111/noticias/6544/> . De cualquier manera en los años 2009, 2010 y 2011, El Salvador había alcanzado niveles sin precedentes en cuanto al número de homicidios, lo que con alta seguridad jugaría en contra de los intereses electorales del Gobierno

de otros militares en puestos claves en materia de seguridad.<sup>13</sup> El Ministro Munguía Payés fue informalmente señalado de tener aspiraciones presidenciales,<sup>14</sup> y de haber impulsado por dicho motivo, tras bambalinas, un proceso de tregua entre las principales pandillas que tuvo por resultado inmediato la reducción de los homicidios, pero el incremento de las desapariciones forzadas (Carcach & Artola, 2016) y el mantenimiento de las extorsiones como un delito de alta frecuencia (IUDOP, 2014). Esta etapa de tregua finalizó el 17 de mayo de 2013, cuando la Sala de lo Constitucional consideró que el nombramiento del General Munguía Payés –como Ministro de Justicia y Seguridad Pública– y del General Salinas –como Director General de la PNC– eran inconstitucionales por contradecir el principio de separación entre la defensa nacional y la seguridad pública, incorporado a la Constitución por medio de los Acuerdos de Paz.<sup>15</sup>

Finalmente, el actual Gobierno, bajo la responsabilidad del Presidente Salvador Sánchez Cerén, ha intentado una política de distanciamiento frente a cualquier proceso de tregua, sobre el cual han caído serias sospechas de cometimiento de ilícitos y procedimientos penales contra algunos de sus partícipes. En tal sentido, impulsado por la Política de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, formulada bajo la Administración Funes, el actual abrió un proceso de diálogo con diferentes sectores, dando origen en septiembre de 2014 al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, cuya Secretaría Técnica es ejercida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP). Este Consejo tuvo la tarea de desarrollar un plan de trabajo en seguridad que permitiera la implementación de acciones a corto, mediano y largo plazo. En enero de 2015 se presentó el *Plan El Salvador Seguro* cuyos cinco ejes prioritarios son el incremento en términos de eficacia de la investigación científica del delito, la prevención de la violencia, la rehabilitación y reinserción penitenciaria, la atención y protección de las víctimas, y el fortalecimiento institucional de los entes involucrados en los temas de violencia y criminalidad.<sup>16</sup>

La presencia militar en las labores de seguridad pública ha incrementado a lo largo del tiempo (Figura 1), no obstante que desde los Acuerdos de Paz se consignó constitucionalmente el principio de participación excepcional de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. De conformidad con el artículo 168 numeral 12 de la Constitución:

Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:

...

12°.-Disponer de la Fuerza Armada para la defensa de la soberanía del estado, de la integridad de su territorio. Excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada para ese fin. La actuación de la Fuerza Armada se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido. El Presidente de la República mantendrá informada sobre tales actuaciones a la Asamblea Legislativa, la cual podrá, en cualquier momento, disponer el cese de tales medidas excepcionales. En

<sup>13</sup> Con fecha 23 de enero de 2012, el Presidente Mauricio Funes nombró al General Francisco Salinas como Director de la PNC, quien se había desempeñado como Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, mientras el General Munguía Payés se desempeñaba como Ministro de la Defensa Nacional.

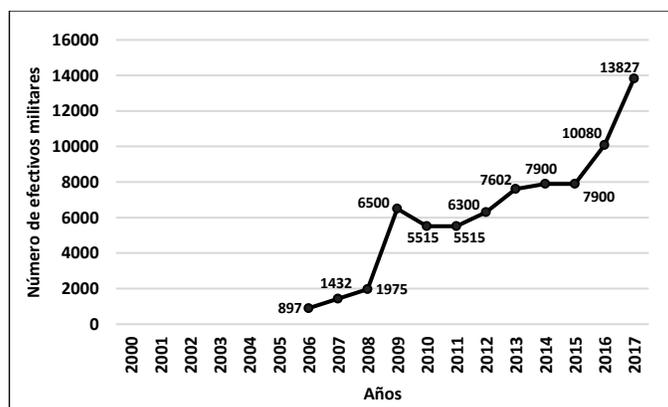
<sup>14</sup> Ver: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/65894/2012/05/02/Munguia-Payes-asegura-no-tener-aspiraciones-presidenciales>

<sup>15</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Inconstitucionalidad 4-2012*, del 17 de mayo de 2013, § VII.4.A.

<sup>16</sup> Ver: [http://dialogoelsalvador.com/dialogo\\_sv/documentos.php](http://dialogoelsalvador.com/dialogo_sv/documentos.php)

todo caso, dentro de los quince días siguientes a la terminación de éstas, el Presidente de la República presentará a la Asamblea Legislativa, un informe circunstanciado sobre la actuación de la Fuerza Armada

No obstante lo explícito del texto, como afirma Gino Costa (en Aguilar Villamariona, 2016) el primer despliegue de las fuerzas militares en labores de seguridad pública se verificó el 16 de diciembre de 1992, un día después de la desmovilización del entonces ejercito guerrillero FMLN, pudiéndose identificar desde entonces tres momentos, de 1992 hasta 2002 en un rol de patrulleros de apoyo, de 2003 hasta 2006 donde se otorgaron competencias policiales a las fuerzas armadas, y de 2010 hasta el 2014 donde los militares retornan al control de la seguridad pública. Un cuarto momento, actual, implica volver al uso de las fuerzas militares con labores policiales.<sup>17</sup>



**Gráfica 1.** Número de militares en labores directas de seguridad pública.  
*Fuente:* Datos proveídos por la Oficina de Información y Respuesta del Ministerio de Defensa Nacional

Sin embargo, en el mes de abril de 2015, el gobierno también anunció el lanzamiento de las Fuerzas Especializadas de Reacción El Salvador (FES), grupo de tarea conjunta compuesto por 400 policías y 600 militares, y con ello se inicia un periodo de confrontación directa entre los agentes de seguridad pública y las pandillas. Este despliegue policial y militar ha sido acompañado de un discurso oficial permisivo y, en ocasiones, ambiguo con relación a la obligación de respetar los derechos humanos por parte de la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fuerza Armada (FAES), especialmente por parte de quienes llevan la dirigencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la Policía Nacional Civil<sup>18</sup>.

La situación de la violencia en El Salvador efectivamente es alarmante. Durante los últimos 17 años, el Estado salvadoreño ha vinculado los índices de criminalidad, principalmente los homicidios, a la actuación de pandillas que operan en el país, es decir, la Mara Salvatrucha 13 y la Pandilla 18, ahora

<sup>17</sup> El Presidente Mauricio Funes aprobó el Decreto Ejecutivo 60, del 28 de septiembre de 2009, publicado en el Diario Oficial número 188, tomo 385, del 9 de octubre de 2009. Dicho Decreto autoriza a la fuerza armada para apoyar a la Policía Nacional Civil en operaciones de mantenimiento de la paz interna, “por medio de la planificación y ejecución de operaciones preventivas conjuntas antidelincuenciales por medio de patrullajes conjuntos de prevención, disuasión y aprehensión de la delincuencia común u organizada en todo el territorio nacional”. Dicho Decreto tenía una duración original hasta el 30 de septiembre de 2010. El Presidente Mauricio Funes renovó ese Decreto Ejecutivo mediante los Decretos Ejecutivos 58, 52, 95, 76, de mayo de 2010, mayo 2011, mayo 2012 y mayo 2013, respectivamente. El Presidente Sánchez Cerén renovó la vigencia de tal Decreto Ejecutivo mediante los Decretos 2, 61, 25 y 68, de mayo 2014, mayo 2015, abril 2016, y diciembre 2016. Se desconoce de alguna renovación para el año 2018.

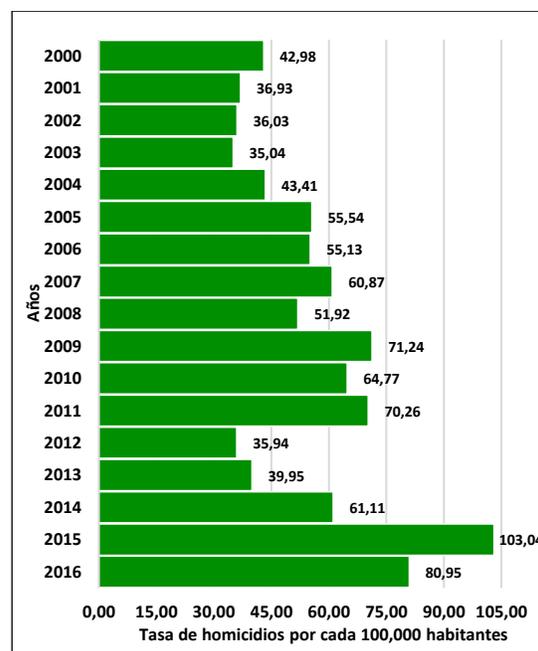
<sup>18</sup> “Todos aquellos miembros de la policía que por motivos de su trabajo tengan que emplear armas de fuego contra un delincuente, que lo hagan con toda la confianza... Hay una institución que los respalda. Hay un gobierno que nos apoya”, Mauricio Ramírez Landaverde, actual Ministro de Justicia y Seguridad, en ese año director de la PNC (enero de 2015). Fuente: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/director-policia-el-salvador-apunta-creciente-violencia-pandillas>.

dividida en dos facciones: la Revolucionaria y la Sureña. Las siguientes tabla y gráfica dan cuenta de la gravedad de la violencia homicida en El Salvador:

Año	Muertes violentas
2000	2696
2001	2374
2002	2346
2003	2326
2004	2933
2005	3812
2006	3848
2007	3497
2008	3179
2009	4382
2010	4004
2011	4366
2012	2246
2013	2513
2014	3912
2015	6656
2016	5280
2017	3605

**Tabla 1.** Número de muertes violentas sucedidas en El Salvador (2000-2017)

*Fuente:* Datos proveídos en el portal de transparencia del Instituto de Medicina Legal de la Corte Suprema de Justicia.



**Gráfica 2.** Tasa de El Salvador de homicidios por cada 100,000 habitantes (2000-2016)

*Fuente:* Datos proveídos en el portal de transparencia del Instituto de Medicina Legal de la Corte Suprema de Justicia y por las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (2000-2016).

Como se puede observar de una manera inmediata, si bien desde el año 2003 se lanzó la primera iniciativa antipandillas, el resultado objetivo que ha tenido es un incremento de las muertes violentas, de donde únicamente hacen un contrapunto los datos del período de tregua. La situación toma un especial cariz de preocupación porque una vez finalizada la tregua, la reacción del Estado ha sido la del endurecimiento de sus actitudes, elevando así los riesgos para el cometimiento de privaciones arbitrarias del derecho a la vida.

En noviembre de 2013, y por iniciativa gubernamental, la Asamblea Legislativa emite reformas al Código Procesal Penal (en adelante CPP). Conviene señalar que el actual CPP entró en vigor en el año 2010 y posee un sentido acusatorio. El Fiscal General de la República conduce y dirige la investigación del delito y hay dos etapas de control judicial sobre la investigación, la primera desarrollada ante el Juez de Paz, iniciada tras la presentación del Requerimiento Fiscal, y que se desarrolla en una audiencia que tiene por finalidad controlar la legalidad de la detención de la persona imputada –si lo estuviera– y resolver sobre la procedencia de medidas cautelares, además de resolver sobre la utilización de medidas alternativas al proceso penal (como la suspensión condicional del procedimiento, la aplicación de un procedimiento abreviado o la procedencia de la conciliación), resolver sobre las peticiones de la Fiscalía General de la República para aplicar un criterio de oportunidad de la acción penal a cambio de información (criterio de oportunidad), y resolver sobre la representación de la víctima. En todo caso, cuando el CPP entró en vigor, el Juez de Paz no estaba autorizado a emitir sobreseimiento. El fundamento de ello es que procesalmente hay información

todavía muy precaria –aún no se ha desarrollado formalmente la instrucción– como para resolver algo que regularmente requiere debate.

La segunda etapa tiene lugar ante el Juez de Instrucción. Esta etapa tiene lugar siempre que el Juez de Paz no haya resuelto la aplicación de una medida alternativa al proceso penal. La finalidad de esta etapa procesal es la de recuperar toda la información posible que permita fundar la acusación del Fiscal General de la República y asegurar el ejercicio de la defensa del imputado. Por tal razón, sólo el Juez de Instrucción estaba autorizado a emitir un sobreseimiento definitivo o provisional y el Juez de Paz únicamente en los casos de extinción de la acción penal por muerte del imputado, prescripción, conciliación y mediación, pago máximo de lo previsto en las sanciones de multa, revocación de instancia particular y por el incumplimiento del plazo para la suspensión condicional del procedimiento a prueba (Ver Artículos 300, 350, 355.2, 358.4, y 362.2 CPP). El Juez de Paz no tenía autorización para emitir sobreseimientos definitivos por existencia de excluyentes de responsabilidad penal.

Sin embargo, la reforma mencionada de noviembre 2013 modificó los artículos 300, 350 y 351 CPP estableciendo la competencia del Juez de Paz para decretar sobreseimiento definitivo o provisional, cuando resulte “evidente” que el imputado se encuentra exento de responsabilidad, por estar suficientemente probada cualquiera de las causas que excluyen dicha responsabilidad. El problema es que la reforma que se introduce en el artículo 350 CPP dispone que el jefe respectivo de un agente de autoridad, de personal administrativo en funciones operativas o de los elementos militares en funciones de seguridad pública, debe remitir al Fiscal General de la República o al Juez un informe que contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos, a efecto de tener por acreditada la excluyente de responsabilidad.

En otras palabras, una excluyente de responsabilidad penal es la actuación en defensa de sí mismo o de terceros que enfrentan una agresión ilegítima, es decir, lo que comúnmente se llama “legítima defensa”; pero si un particular se encuentra en la necesidad de matar a otra persona en el escenario de legítima defensa, ese particular debe enfrentar un proceso penal bastante más complejo para que se pueda acreditar que la excluyente de responsabilidad existe; pero si es un agente de seguridad pública, incluyendo militares en labores de seguridad pública, se puede llegar a demostrar la existencia de dicha causal de responsabilidad con la información inicial del proceso, sólo porque el superior jerárquico así lo ha afirmado. Esto genera un doble estándar procesal y es por ello un trato desigual.

La situación jurídica se complica porque en El Salvador no existe una definición para el delito de ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, por lo que supletoriamente se emplean las figuras del homicidio simple o del homicidio agravado, que se encuentran previstas en los artículos 128 y 129 del Código Penal. ¿Cómo han impactado esas reformas en la generación de impunidad?

Los datos proveídos por la Fiscalía General de la República demuestran un comportamiento que llama a la preocupación en cuanto al cumplimiento del deber de garantía. En realidad las reformas legales de 2013 al habilitar el uso del sobreseimiento definitivo en el escenario del Juez de Paz, ha dado lugar a una práctica mayoritariamente dirigida por la impunidad. Esa impunidad está en principio relacionada con la actitud de la Fiscalía General de la República. De conformidad con el artículo 268 CPP, una vez que la Fiscalía General de la República tenga conocimiento sobre un hecho ilícito, y si el imputado se encuentra detenido, debe presentar un Requerimiento Fiscal en el plazo de 72 horas, en el caso contrario, debe realizar las diligencias de investigación necesarias en el menor tiempo posible. El Fiscal General de la República, de manera complementaria, puede emitir una resolución de archivo, cuando no se pueda individualizar al imputado, cuando teniéndose la individualización

no sea posible incriminarlo, o cuando “no sea posible proceder”. El Requerimiento Fiscal es el mecanismo formal por el que el Fiscal General de la República se dirige al Órgano Judicial.

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Investigados</b>					
Militares	n/d	10	17	72	n/d
PNC	n/d	49	70	357	n/d
Total	n/d	59	87	429	n/d
<b>Requerimientos Fiscales<sup>19</sup></b>					
Militares	4	3	14	46	34
PNC	17	20	19	262	201
Total	21	23	33	308	235
Porcentaje	n/d	38.98%	37.93%	71.79%	n/d
<i>Diferencia: Archivo fiscal o “continúa en investigación”<sup>20</sup></i>					
Militares	n/d	7	3	26	n/d
PNC	n/d	29	51	95	n/d
Total	n/d	36	54	121	n/d
Porcentaje	n/d	61.02%	62.07%	28.21%	n/d

**Tabla 2.** Militares y miembros de PNC investigados por homicidio simple u homicidio agravado, y requerimientos fiscales presentados.

**Fuente:** Oficina de Información y Respuesta de la Fiscalía General de la República y estimaciones propias

El comportamiento judicial de los casos presentados ante el Juez de Paz no es más alentador:

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Instrucción con detención</b>					
Militares	4	3	6	3	6
PNC	9	1	6	7	10
Total	13	4	12	10	16
Porcentaje <sup>21</sup>	61.90%	17.39%	36.36%	3.25%	6.81%
<b>Sobreseimientos definitivos</b>					
Militares	0	0	7	23	23
PNC	0	16	12	136	98
Total	0	16	19	159	121
Porcentaje <sup>22</sup>	0.00%	69.56%	57.58%	51.62	51.49%
<b>Diferencia: Instrucción sin detención o sobreseimientos provisionales</b>					
Militares	0	0	1	20	5
PNC	8	3	1	119	93
Total	8	3	2	139	98
Porcentaje <sup>23</sup>	38.09%	13.04%	6.06%	45.13	41.70%

**Tabla 3.** Militares y miembros de PNC requeridos fiscalmente por homicidio simple u homicidio agravado.

**Fuente:** Oficina de Información y Respuesta de la Fiscalía General de la República y estimaciones propias

<sup>19</sup> El porcentaje está calculado respecto del total de personas investigadas.

<sup>20</sup> El porcentaje está calculado respecto del total de personas investigadas. En términos prácticos “continuar en investigación” difícilmente se traduce en un requerimiento fiscal.

<sup>21</sup> El porcentaje está calculado respecto del total de casos que gozaron de Requerimiento Fiscal.

<sup>22</sup> El porcentaje está calculado respecto del total de casos que gozaron de Requerimiento Fiscal.

<sup>23</sup> El porcentaje está calculado respecto del total de casos que gozaron de Requerimiento Fiscal.

El efecto pernicioso de la reforma al CPP es ineludible. Mientras que para el año 2013 ningún caso era requerido en sobreseimiento definitivo, y más del 60% era requerido para que se ordenara la instrucción con detención de las personas imputadas, para el año 2014 y siguientes más del 50% de los casos investigados por el Fiscal General de la República son ahora requeridos en sobreseimiento definitivo.

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Dictámenes de acusación</i>					
Militares	5	3	2	18	16
PNC	21	11	5	36	126
Total	26	14	7	54	142
<i>Sobreseimiento provisional</i>					
Militares	2	0	0	0	4
PNC	4	3	0	2	28
Porcentaje	6	3	0	2	32
	7.69%	21.43%	0.00%	3.70%	22.54%
<i>Sobreseimiento definitivo</i>					
Militares	0	0	0	11	9
PNC	3	3	2	30	91
Total	3	3	2	41	100
Porcentaje	11.54%	21.43%	28.57	75.93	70.42
<i>Diferencia: Imputados en fase de instrucción</i>					
Militares	3	3	2	7	3
PNC	14	5	3	4	7
Total	17	8	5	11	10
Porcentaje	65.38%	57.14%	71.43	20.37	7.04

**Tabla 4.** Militares y miembros de PNC requeridos fiscalmente por homicidio simple u homicidio agravado al cierre de la fase de instrucción.  
Fuente: Oficina de Información y Respuesta de la Fiscalía General de la República y estimaciones propias

Asimismo, la tabla anterior demuestra cómo en los últimos años, la Fiscalía General de la República también ha impulsado la solicitud de sobreseimientos como resultado de la fase de instrucción, alcanzando niveles combinados (sobreseimientos provisionales y sobreseimientos definitivos), para el año 2017, de 92.96% de los imputados en dicha fase. Por lo tanto, hay una constante creciente de impunidad.

En abril de 2016 el gobierno lanza una nueva ofensiva hacia las pandillas y presenta a la Asamblea Legislativa una serie de propuestas en torno a la creación de nuevos delitos, el aumento de penas en algunos delitos ya existentes y la toma de control de los centros penitenciarios, los cuales han sido dominados por las pandillas durante la última década. A estas propuestas se les conoce como Medidas Extraordinarias de Seguridad y han representado el eje central de la estrategia de seguridad gubernamental desde 2016 hasta la fecha. En el marco de desarrollo de estas medidas se crearon tres grupos de tarea conjunta más, conformados por la PNC y la FAES: la Fuerza de Intervención y Recuperación Territorial (FIRT), el Grupo Conjunto de Apoyo a la Comunidad (GCAC) y la Fuerza de Tarea “Centro Histórico”, los cuales se caracterizan por contar con mayor participación militar que policial.

De acuerdo con el discurso gubernamental, las Medidas Extraordinarias de Seguridad se han desarrollado en función de complementar y priorizar estrategias ya definidas en el Plan El Salvador Seguro. Sin embargo, el impacto en los derechos humanos de la población salvadoreña ante la aplicación de políticas de seguridad con enfoques punitivos ha afectado principalmente a la población joven y adolescente en condiciones de exclusión social y económica. Durante 2015 y 2016 las

organizaciones hemos registrado casos de violaciones al derecho a la integridad personal y la libertad, a través de malos tratos, tratos crueles e inhumanos, tortura, detención arbitraria e ilegal, así como vulneraciones a su derecho a la propiedad e intimidación por parte de agentes policiales y militares. Sin embargo, el creciente número de enfrentamientos armados y las sospechas sobre la posible comisión de ejecuciones extrajudiciales en ese contexto han provocado un contexto de alta preocupación sobre la posibilidad de estar frente ante una coyuntura de violaciones al derecho a la vida de población por parte de las fuerzas de seguridad del Estado salvadoreño.

En el marco del desarrollo de estas dos principales políticas de seguridad, el Plan El Salvador Seguro y las Medidas Extraordinarias de Seguridad, las organizaciones de derechos humanos han evidenciado un alza en los enfrentamientos armados entre PNC/FAES y supuestos pandilleros, un incremento en la cantidad de víctimas dentro de estos enfrentamientos armados y el aumento de casos de posibles ejecuciones extrajudiciales, principalmente por parte de la Policía Nacional Civil. Las víctimas en todos estos casos son principalmente jóvenes, es decir, población entre los 18 y 29 años, siguiéndoles la población adolescente en menor cantidad. El discurso gubernamental ha querido justificar la muerte de estas personas vinculándoles a estructuras pandilleriles y alegando, en todos los casos, legítima defensa por parte de la Policía y la Fuerza Armada.

A partir del año 2014, el país observó un incremento en los ataques contra de policías y militares, principalmente, pero también hacia personal de custodia de centros penitenciarios y personal de Órgano Judicial. Estos atentados, además de incluir a policías y militares, han afectado también a sus familiares, registrando homicidios de estos principalmente durante el año 2017. Estos ataques han sido atribuidos a estructuras de pandillas, especialmente a la Mara Salvatrucha y el Barrio 18, con sus dos facciones, y se han interpretado como un elemento novedoso en el contexto actual salvadoreño, ya que en su pasado estas organizaciones criminales no habían desarrollado nunca una estrategia sistemática en contra de agentes del Estado. A continuación, se muestra el número de policías y militares asesinados en los últimos años en el país.

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Militares</b>	N/D	16	24	20	21**
<b>Policías</b>	13	39	63	44	39*
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>55</b>	<b>87</b>	<b>64</b>	<b>60</b>

**Tabla 5.** Policías y militares asesinados (2014-2017)

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de la PNC y MDN para los años 2013-2016, y medios de comunicación para 2017.

\* Hasta el 11 de octubre de 2017

\*\* Hasta el 19 de octubre de 2017

Como se observa en el cuadro anterior, la cantidad de policías asesinados en 2014 incrementó de forma significativa respecto a 2013, triplicándose en número. No obstante, el año 2015 ha sido el de mayor registro de asesinatos de agentes del Estado, tanto policías como militares. Esto coincide con el cambio de estrategia gubernamental, la cual a partir de ese año buscó desligarse de cualquier proceso de diálogo o negociación con pandillas y apostó por una línea de combate directo a las mismas. Desde ese año, la estrategia de gobierno se ha caracterizado por un lenguaje de guerra que ha llevado a las voces gubernamentales a clasificar las muertes, restando importancia a las muertes de pandilleros<sup>24</sup>.

<sup>24</sup>

El 7 de marzo de 2016, en conferencia de prensa, el presidente Salvador Sánchez Cerén trató de minimizar el incremento de homicidios indicando que quienes morían no era la población, sino pandilleros: "...Es decir, el homicidio está creando esa sensación de que está muriendo la población, pero muchos de esos asesinatos son pandilleros", presidente Sánchez Cerén. Recuperado en: [https://elfaro.net/es/201603/el\\_salvador/18180/S%C3%A1nchez-Cer%C3%A9n-Aunque-algunos-digan-que-estamos-en-una-guerra-no-queda-otro-camino.htm](https://elfaro.net/es/201603/el_salvador/18180/S%C3%A1nchez-Cer%C3%A9n-Aunque-algunos-digan-que-estamos-en-una-guerra-no-queda-otro-camino.htm)

El incremento de homicidios de agentes del Estado se ha interpretado como parte de un ciclo de venganza entre las pandillas y las fuerzas de seguridad del Estado, específicamente la policía y la fuerza armada, lo cual se reafirma con el incremento de enfrentamientos armados observados en los últimos años.

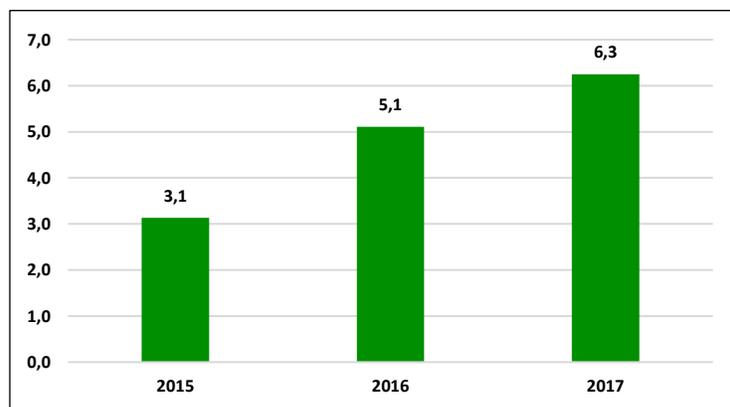
De acuerdo a los datos oficiales presentados por la Policía Nacional Civil (PNC), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y la Fiscalía General de la República (FGR) el número de enfrentamientos armados y la cantidad de muertes en dichos enfrentamientos ha incrementado en los últimos tres años. A continuación se presenta un consolidado de los datos brindados por las instituciones arriba mencionadas sobre el número de enfrentamientos armados ocurridos durante este periodo y las víctimas mortales de estos hechos.

	2014		2015		2016		2017 <sup>25</sup>		Total	
<b>Frecuencia de enfrentamientos</b>	256		676		407		268		1,607	
<b>Víctimas</b>	Fallecidos	Lesionados	Fallecidos	Lesionados	Fallecidos	Lesionados	Fallecidos	Lesionados	Fallecidos	Lesionados
<b>Civiles (supuestos pandilleros)</b>	103	-	406	136	591	119	225	36	1,325	291
<b>Civiles</b>	2	-	20	0	17	0	0	0	39	
<b>Policías</b>	6	-	29	87	8	49	2	15	45	151
<b>Militares</b>	1	-	4	0	2	0	0	0	7	
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>-</b>	<b>459</b>	<b>223</b>	<b>618</b>	<b>168</b>	<b>227</b>	<b>51</b>	<b>1,416</b>	<b>442</b>

**Tabla 6.** Enfrentamiento armados entre civiles y PNC-FAES, y víctimas (2014-2017)

*Fuente: Oficina de Información y Respuesta de la Fiscalía General de la República y estimaciones propias*

Se desprenden de lo anterior algunos valores relevantes. En principio el índice de letalidad. Dicho índice permite integrar una medición sobre el uso excesivo de la fuerza letal por parte de los agentes de seguridad del Estado. Estas fuerzas de seguridad del Estado se encuentran entrenadas para defenderse o defender a otros, desde una lógica que les permita inhibir al atacante y reducir el riesgo de bajas. Por ello, el índice de letalidad se calcula a partir del número de civiles que han muerto y el número de civiles lesionados en enfrentamientos armados con la policía y la Fuerza Armada. En ese sentido, por enfrentarse a fuerzas entrenadas para repeler ataques, se espera que el número de muertes no sobrepase al número de heridos, siendo el índice ideal menor o igual a 1.

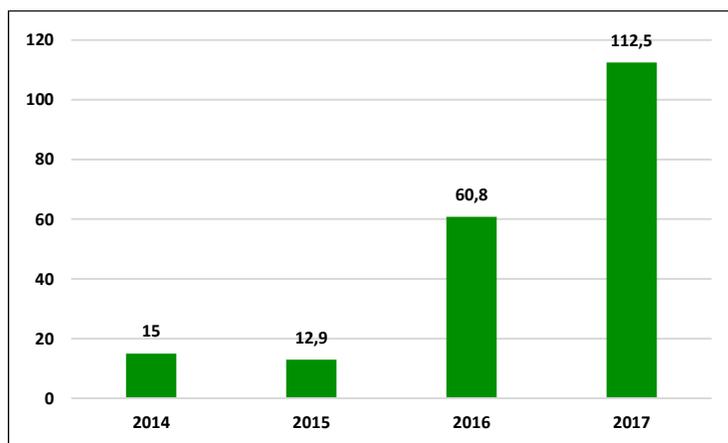


**Gráfico 3.** Evolución del índice de letalidad de El Salvador (2014-2017)

*Fuente: Oficina de Información y Respuesta de la Fiscalía General de la República y estimaciones propias*

Lo que se observa es un crecimiento constante del índice de letalidad, que converge con el discurso del funcionariado de seguridad, que alienta con el sentido de una guerra contra las pandillas.

Por otra parte, la Tabla 6 permite advertir la relación que existe entre la muerte de agentes de seguridad y civiles. Según estos datos, en el año 2014, antes de que el gobierno actual lanzara su ofensiva en contra de las pandillas, la relación de muertes entre las fuerzas de seguridad del Estado y civiles era de 15 civiles por cada agente muerto en enfrentamiento. En el año 2015, esta relación fue de casi 13 civiles por cada elemento de las fuerzas de seguridad. A partir de 2016, esta tendencia cambia y se incrementa de forma significativa, subiendo la relación a 60 civiles muertos por cada policía o militar que muere en enfrentamiento armado. De acuerdo a los datos proporcionados por la PNC hasta junio de 2017, la relación subió hasta 112 civiles por cada policía muerto en enfrentamiento.



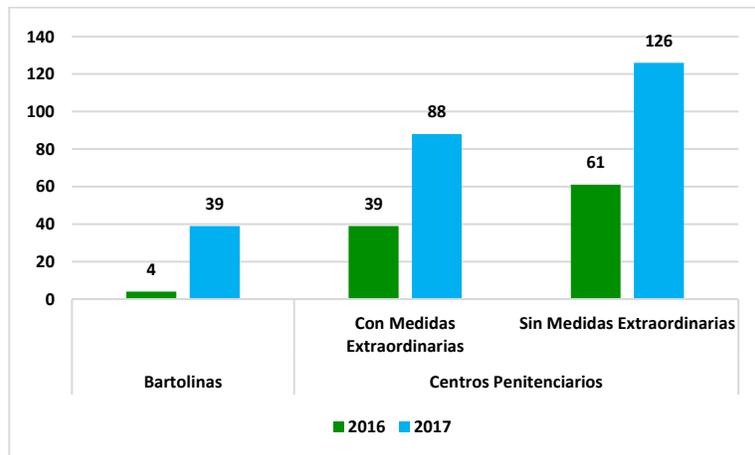
**Gráfica 4.** Evolución de la relación de mortalidad entre agentes de la seguridad y civiles, en El Salvador (2014-2017)  
**Fuente:** Oficina de Información y Respuesta de la Fiscalía General de la República y estimaciones propias

Los datos sobre relación de muertes entre civiles y agentes de la PNC y de la Fuerza Armada muestran una fuerte desproporción, especialmente, durante los últimos dos años.

Finalmente no pueden obviarse las muertes que suceden en los centros de reclusión. Al respecto se debe comenzar diciendo que existen dos modalidades *de facto* de privación de libertad, las bartolinas, que son cárceles bajo administración de la Policía Nacional Civil, originalmente diseñadas para que las personas detenidas pudieran pasar la detención administrativa antes de su puesta en contacto con la autoridad judicial –plazo que constitucionalmente no puede superar las 72 horas– y los centros penitenciarios, que se encuentran bajo administración del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, y en el que sólo deberían estar personas condenadas judicialmente y excepcionalmente personas en detención provisional dictada por autoridad judicial.

Sin embargo, el exceso de población penitenciaria es de tal magnitud que la cabida de los centros penitenciarios está desbordada, y en la práctica aún se encuentran personas detenidas en bartolinas, en condiciones de excesivo hacinamiento. Esto provoca problemas graves de enfermedades que pueden expandirse fácilmente y que pueden tener un potencial letal.

Precisamente del año 2016 al 2017 se tuvo un incremento en la cantidad de muertos dentro de las bartolinas y centros penitenciarios, lo que constituye otro ejercicio de preocupación, sobretodo porque es en dichos lugares donde el resguardo de las autoridades estatales debe ser más elevado.



**Gráfica 5.** Internos fallecidos en bartolinas y centros penitenciarios (2016-2017 –Septiembre para centros penitenciarios; octubre para bartolinas–)  
**Fuente:** Oficina de Información y Respuesta de la Fiscalía General de la República y estimaciones propias

A pesar de todo, durante el año 2016, se presentaron 104 fallecidos de la población reclusa y para el año 2017 (Información de bartolinas a octubre 2017, información de centro penitenciarios a septiembre de 2017) la suma alcanzaba 253 internos fallecidos, totalizando 357 fallecidos pandilleros más.

## Otras Reformas

En medio de la crisis de seguridad pública el Estado salvadoreño impulsado una serie de cambios normativos para “proteger” a los agentes de seguridad. Tales medidas no han contribuido significativamente a prevenir los atentados contra los integrantes de los cuerpos de seguridad o la violencia social que atraviesa El Salvador.

Los cambios normativos impulsados en los últimos años han estado orientados a crear facilidades para que los agentes de seguridad puedan alegar “legítima defensa” para evadir responsabilidad penal ante hechos constitutivos de homicidio, incrementar las penas de prisión en los casos en que se atente contra ellos o sus familiares y crear normativa especial y severa que se ha de aplicar a las personas que sean acusadas o condenadas por dichos hechos.

Todo ello ha constituido un incentivo para la violencia y procedimientos irregulares a la luz de la protección que los cambios normativos proporcionan.

Como una de las medidas para el combate a la criminalidad en El Salvador, en julio de 2014, diputados de algunas fracciones legislativas aprobaron una propuesta de reforma al artículo 331 del Código Procesal Penal, la cual brindaba beneficios procesales a personas que cometieran homicidios producto de legítima defensa.

En el artículo 331, se incorporaba un inciso el cual establecía lo siguiente: “Se procederá a decretarse medidas alternas a la detención en los casos de delitos de homicidios y lesiones en sus diferentes modalidades, si en los actos iniciales de investigación existen indicios para considerar que se dan los

presupuestos que establece el artículo 27, número 2 y 3 del Código Penal con respecto a la legítima defensa o quien actúa u omite por necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno”.

Esta propuesta tal cual estaba redactada otorgaba bajo el argumento de la “legítima defensa” permiso para matar a cualquier persona, lo que aumentaría la espiral de violencia que atravesaba el país en esos momentos, y se sigue manteniendo hasta la fecha. La reforma ponía en evidencia la incapacidad de las instancias de seguridad para frenar la violencia y delincuencia, instando a la población a que estos problemas se resuelven con el uso de las armas.

El decreto que aprobaba dicha reforma, fue vetado por el Presidente Salvador Sánchez Cerén, en agosto de este mismo año<sup>26</sup>, con el argumento que ya existía abundante regulación en la legislación y la posibilidad que en los casos de los de agentes de autoridad, o personal administrativo en funciones operativas de la Policía Nacional Civil, o elementos militares con funciones de seguridad pública eventualmente sean sujetos de sobreseimiento o absolución.

Otro de los argumentos del veto presidencial fue el riesgo al incremento de la violencia, dado que la reforma presentada por la Asamblea Legislativa no se basaba en datos de política criminal medible objetivamente, al contrario transmitía mensaje de impunidad y anarquía. Lo que, según el Presidente de la República, implicaba el riesgo de transmitir a los particulares la delicada tarea de decidir “la justicia propia”, teniendo como consecuencia lógica más violencia reactiva. Además se establecía que la reforma podría generar, eventualmente, la pérdida de confianza en la institucionalidad de la Fiscalía General de la República, la Policía Nacional Civil y el Órgano Judicial.

Para contrarrestar el veto presidencial en octubre de 2014, la Asamblea Legislativa, aprobó el Decreto Legislativo 841, con reformas a los artículos 323, 324, 328, 331 y 350 del Código Procesal Penal, referidos a excluyentes de responsabilidad penal. Al primero de los artículos se le adicionó un tercer inciso que literalmente dice “ Si durante la captura en flagrancia, la Policía Nacional Civil dedujere que pueda existir una excluyente de responsabilidad penal, pondrá inmediatamente al imputado a la orden de Fiscalía General de la República”. Por su parte el artículo 324, incorpora en su inciso segundo que el Fiscal no podrá ordenar la detención administrativa si existen indicios suficientes de la concurrencia de una excluyente de responsabilidad penal. El Imputado estará en obligación de prestar toda la colaboración y estar en la disposición de ocurrir al proceso, so pena de ordenarse la detención administrativa. La Fiscalía dispondrá si considera necesario, la aplicación de una orden de restricción.

En los mismos términos se reforma el artículo 328, al establecer que si la Fiscalía, en el requerimiento respectivo no solicita la imposición de medidas o se deduce la concurrencia de una excluyente de responsabilidad penal, el juez debe ordenar la libertad inmediata y señalar la audiencia dentro del término de Ley.

Según la reforma del artículo 331 del Código Procesal Penal, de los casos que se consigna el inciso segundo de dicho artículo (homicidio, simple, homicidio agravado, secuestro, delitos contra la libertad sexual, robo agravado, extorsión, defraudación a la economía pública, comercio de personas, tráfico ilegal de personas, trata de personas, desórdenes públicos, los delitos contemplados en Ley de las Actividades Relativas a las Drogas y los delitos contemplado en la Ley contra el Lavado de Dinero y Activos), sólo en el caso del homicidio simple podrán decretarse medidas cautelares alternas o

---

<sup>26</sup> [www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/83664/download](http://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/83664/download)

sustitutivas a la detención provisional, cuando exista la probabilidad razonable de la concurrencia de una excluyente de responsabilidad penal.

Finalmente el artículo 350 del mismo cuerpo legal, relacionado con la procedencia del sobreseimiento definitivo, agrega un inciso que establece que “el juez de paz, solo podrá decretar sobreseimiento definitivo en los supuestos de extinción de la acción penal por muerte del imputado, prescripción, conciliación y mediación, pago del máximo previsto para la pena de multa, revocación de la instancia particular y por el incumplimiento del plazo de prueba en los casos de suspensión condicional del procedimiento. También podrá decretarlo cuando resulte con certeza que el hecho no ha existido, no constituye delito, o haya certeza de la existencia de una excluyente de responsabilidad penal”.

Mediante el Decreto Legislativo No. 839, del 16 de noviembre de 2017, con 57 votos reformó las disposiciones del Código Penal en relación al aumento de la pena en los casos de homicidio agravado y limitación ilegal a la libertad de circulación; así mismo se creó un nuevo delito para reprimir violencia contra servidores del Estado y sus familiares.

En este sentido, el artículo 129 del Código Penal, antes de la reforma castigaba con penas de cuarenta a sesenta años, el asesinato de un funcionario público, autoridad pública, agente de autoridad o miembros de la Fuerza Armada, personal de seguridad de Centros Penales o centros de internamiento de menores. Con la modificación, por este delito se impone una pena de cincuenta a sesenta años de prisión. El agravante es ampliado también si las víctimas son cónyuge, parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de los funcionarios públicos o agentes de seguridad.

Sobre la limitación ilegal a la libertad de circulación, tal como estaba regulado antes de la reforma, según el artículo 152 – A, se imponía penas de 4 a 8 años de cárcel de manera general, si el delito era cometido en grupo la pena era de 6 a 10 años de prisión y si se obligaba a las personas abandonar su hogar la pena podría ser de 8 a 12 años. Con el cambio en el artículo, donde se adiciona un quinto inciso, si el delito andes descrito, se da contra un funcionario público, agente de autoridad, miembro de la FAES, etc, la pena será de 12 a 15 años de prisión. Esta disposición aplica también a los familiares de los agentes estatales dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Mediante el mismo decreto, se establece un nuevo delito contemplado en el artículo 152-B que consiste en quien ejerza violencia contra funcionarios público, como hostigar, amedrentar, intimidar, acechar, vigilar, será castigado de 5 a 10 años de prisión, con agravante de 10 a 15 años, si el delito es realizado aludiendo relación con pandillas u organizaciones criminales, mediante lenguaje no verbal (grafitis, dibujos) con armas, por dos o más personas, contra menores de edad, en la vía pública.

El 15 de noviembre de 2017, la Asamblea Legislativa, mediante Decreto No. 824<sup>27</sup>, aprobó las disposiciones especiales para la protección integral de los miembros de la PNC, FA, DGCP, FGR y Órgano Judicial y sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad. Dicho decreto crea normas procesales y penitenciarias que son de aplicación exclusiva a aquellas personas acusadas de atentar contra algún miembro de las instituciones mencionadas o sus familiares.

Las disposiciones en síntesis plantean tiempos más cortos para la investigación, el sometimiento a regímenes de internamiento especial y la exclusión de cualquier tipo de beneficio penitenciario.

Dentro del dictamen legislativo se encuentran varios tipos de medidas, entre las cuales están la siguientes:

**a) Penales, procesales y penitenciarias:** En resumen, las personas que se vean involucradas en atentados contra la vida, integridad personal, libertad individual y autonomía personal de miembros de la Policía, Fuerza Armada, Centros Penales, Fiscalía General y el Órgano Judicial, ya sea durante el ejercicio de sus funciones o fuera de ellas; así como de sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, serán sometidas a un régimen especial en su proceso penal y cumplimiento de la pena. Específicamente, no tienen derecho a recibir visitas familiares, ni íntimas. Solamente se permitirá la visita de los abogados defensores. No podrá tener beneficios carcelarios, ni celdas especiales.

Además el plazo de la investigación que establece el Art. 270-A del Código Procesal Penal, no puede exceder de tres meses en los casos a los que se hace mención en el párrafo anterior, pero podrá prorrogarse por el mismo tiempo en los casos comunes. Para los delitos contemplados en la Ley Contra el Crimen Organizado y de Realización compleja, no pueden exceder de seis meses, y ampliarse por igual tiempo. El plazo para la instrucción será de tres meses, a partir del auto de instrucción y no podrá exceder ese tiempo.

**b) Cautelares patrimoniales y extinción del dominio:** hacen referencia a que cuando a una persona se le impute un delito contra agentes de autoridad, agentes de autoridad pública, miembros de la Fiscalía o del Órgano Judicial o sus familiares, se podrán tomar medidas en cuanto al congelamiento de cuentas e inmovilización de bienes, aplicación de la extinción del dominio, si el fiscal del caso advierte la existencia de bienes de origen ilícito.

**c) Institucionales:** estas medidas se refieren que las instituciones antes mencionadas, deberán crear e implementar protocolos de seguridad para la protección de su personal. En el caso de la PNC, ésta debe apoyar al resto de instituciones, si fuera requerido para la ejecución de dichos protocolos.

**d) Judiciales de protección:** Los miembros de las instituciones a las que se hizo referencia anteriormente, pueden solicitar medidas judiciales de protección ante un Juez de Paz a su favor o para sus familiares. Estas prohibiciones pueden ser las siguientes:

Que la persona de que se trate, se abstenga de hostigar, amenazar o realizar otras formas de provocación.

Prohibición de acercarse a la persona protegida, su domicilio, lugar de trabajo o similares o una distancia determinada por el juez.

Frecuentar determinados lugares, reunirse o comunicarse por cualquier medio, con la persona protegida por sí o por interpósita persona

**e) Asistenciales:** El decreto 824, en su artículo 14, establece que “cuando un miembro de la Policía Nacional Civil, Fuerza Armada, Dirección General de Centros Penales, fallezca a consecuencia del servicio, ya sea durante su jornada o fuera de ella, su cónyuge o compañero de vida e hijos sobrevivientes, deberán gozar de los siguientes beneficios: atención psicológica, becas para sus hijos menores o mayores de edad, vivienda digna a través de las instituciones del

Estado y trabajo para el cónyuge sobreviviente, así como otras que se establezcan por las instituciones, según sus normativas”...

## **Mecanismos de coordinación para el fortalecimiento de los controles internos de las instituciones de seguridad.**

A todo lo mencionado previamente se debe sumar que desde 2014 también se incorporó una ley que reorganiza los mecanismos de control interno policiales. En particular si bien se corrigió un error doctrinario, colocando al Inspector General de Seguridad Pública fuera del mando del Director General de la PNC, y lo coloca bajo la autoridad del Ministro de Justicia y Seguridad; las estructuras operativas para realizar investigaciones concretas quedaron siempre bajo la dirección policial, haciendo que en la práctica las investigaciones no prosperen.

En el nuevo esquema el Inspector General de la Seguridad Pública sólo ejerce dirección funcional sobre las agencias de control directo, pero ellas no dependen de él sino del Director General de la PNC, quien las aglutina en la denominada Secretaría de Responsabilidad Profesional. El resultado es una red de entidades disciplinarias que se sobreponen en su mandato y que no concluyen significativamente en nada desde la perspectiva disciplinaria.

De conformidad con datos provistos por la Inspectoría General de Seguridad Pública, entre los años 2014 y 2016 se han investigado 41 casos de involucramiento policial en grupos de exterminio o en homicidios. De ellos, 24 casos han sido archivados por incapacidad demostrativa de los hechos, 10 casos se encuentran en investigación, 6 bajo deliberación y acción del Inspector General, y exclusivamente 1 persona ha resultado sancionada. En términos relativos, 2.44% de los señalados en dichas prácticas han llegado a una condena, y el 58.54% han sido archivados porque la investigación no arroja resultados.

A partir de una serie de denuncias por supuestas ejecuciones extrajudiciales interpuesta por organizaciones de sociedad Civil (Servicio Social Pasionista, Médicos del Mundo, Instituto de Derechos Humanos de la UCA, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, Red de Atención al Migrante y la Fundación de Ayuda contra las drogas), se creó la Mesa de Actuaciones Policiales y Derechos Humanos, en la cual además de las instituciones mencionadas participa el Ministerio de Justicia a través de sus diferentes dependencias. El objetivo de este espacio es dar seguimiento a los casos denunciados por malos procedimientos policiales, abusos de autoridad, uso excesivo de la fuerza y armas de fuego, o por muertes extrajudiciales

No obstante, las organizaciones sociales, han presentado a dicha mesa varias propuestas para mejorar los controles internos de la Policía Nacional Civil; así como fortalecer la Inspectoría General de Seguridad Pública.

## **Crímenes de odio**

El Salvador la conflictividad social, con resabios de una problemática histórica junto con la aparición progresiva y en aumento del crimen organizado ha mantenido y propiciado un contexto de violencia generalizada. Esto ha impactado particularmente en los derechos humanos de las personas LGBTI, quienes se han visto expuestas a asesinatos, torturas, malos tratos, agresiones, violaciones sexuales, crímenes de odio, desplazamiento interno, migración forzada, persecución, extorsión, amenazas, entre otras.

La violencia y la discriminación contra las personas LGTBI, se produce a raíz de patrones culturales arraigados que se encuentran instalados no solo en la sociedad salvadoreña, sino también en diversos órganos del estado que deben intervenir en procesos relacionados con la garantía y el acceso a los derechos de estas personas. Así es como, las personas LGTBI tiene una dificultad casi absoluta para acceder a la justicia y encontrar una respuesta ante el ataque a su vida e integridad. La discriminación, intolerancia e irrespeto a sus derechos genera que muchos ataques no sean denunciados, pero también que los que lo son no sean investigados, siendo los índices de impunidad de delitos cometidos contra las personas LGTBI casi de un 100%.

No obstante, esta situación no es solo producto de la inacción del órgano judicial, sino también de la falta de políticas integrales por parte del Estado para garantizar plenamente los derechos humanos de las personas LGTBI. Ello ha hecho que la situación de violencia y discriminación siga en aumento.

Estas leyes condonan socialmente el abuso, reproducen la intolerancia, y han sido utilizadas para justificar detenciones arbitrarias, abuso policial, extorsión y tortura. Como resultado, las personas LGBTI son criminalizadas dentro del sistema de justicia penal. Como consecuencia de su privación de libertad y criminalización sufren aún mayor discriminación y violencia. Asimismo, estas disposiciones legales son incompatibles con el principio de igualdad y no discriminación, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

Las múltiples formas de violencia física o verbal contra las personas LGBTI, incluyendo violaciones al derecho a la vida, tales como ejecuciones extrajudiciales cometidas por actores estatales o con aquiescencia de éstos y asesinatos cometidos por actores estatales y no estatales.

Los actos de violencia contra personas LGBT perpetrados por fuerzas de seguridad del Estado, incluyen actos de tortura, tratos inhumanos o degradantes, con uso excesivo de la fuerza, detenciones ilegales y arbitrarias y otras formas de abuso.

El abuso policial, la extorsión y las detenciones arbitrarias, particularmente es ejercida a trabajadoras sexuales trans, con frecuencia sin control judicial, a través de interpretaciones altamente subjetivas y prejuiciadas sobre concepciones vagas de la “moral pública” y bienes jurídicos afines.

Todo lo anterior se hace más complejo porque no existen estadísticas adecuadas que registren los crímenes de odio, por lo cual, no se registran de manera adecuada estos delitos y no se puede emplear la ingeniería de datos para comprender el fenómeno, identificar patrones de violencia, perfiles de agresores y perfiles de víctimas, que permitan adoptar medidas institucionales para prevenir y para ofrecer un tratamiento basado en derechos a las víctimas de tales crímenes.

A fin de ilustrar el contexto anterior, presentamos el caso Aldo Alexander Peña, hombre transexual y activista y miembro de la Asociación de Hombres Transexuales de El Salvador, fue víctima de un proceso arbitrario de detención por parte de 10 agentes de la policía nacional civil, quienes le propinaron una golpiza que lo dejó inconsciente, esto paso después de que Aldo participara en la

marcha del 27 de junio, en contra de la Homo-lesbo-transfobia del 2015, después de un largo y engorroso proceso, solamente 2 de los 10 agentes de la PNC fueron condenados.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos humanos, investigó el caso por la presunta afectación del derecho a la seguridad e integridad personal, por intimidación y tratos crueles, inhumanos y degradantes y en noviembre de 2015, resolvió tener por establecida la violación a los derechos humanos y recomendó a instituciones como la PNC, la entonces Inspectoría General de la PNC, a la ANSP y a la FGR, investigar los hechos denunciados e individualizar a los presuntos responsables para la determinación de responsabilidad penal y administrativa.

## Conclusiones y recomendaciones

De lo expuesto las organizaciones concluimos

1. Las políticas de seguridad pública implementadas en El Salvador, con el propósito de combatir el fenómeno de las pandillas, han producido incrementos en los niveles de violencia homicida nacional y no necesariamente en la neutralización del fenómeno delincriminal. Es fácilmente advertible que existe una correlación positiva entre la lucha contra las pandillas y la militarización de la seguridad pública. Idéntica correlación puede encontrarse entre las medidas antipandillas y el incremento de las tasas de mortalidad por cada 100,000 habitantes.
2. También nos causa preocupación la generalizada impunidad que existe frente a los crímenes de odio, particularmente aquellos que se encuentran motivados por ocasión de la orientación sexual, la identidad y/o expresión de género.
3. Desde el año 2014 se han implementado diferentes modificaciones en el marco jurídico nacional las cuales han estado dirigidas, o han tenido por resultado, generar un marco de protección o las actuaciones de los agentes estatales en el uso de las armas letales, y que ha producido un uso intenso del sobreesfuerzo a favor de los agentes de seguridad pública y militares cuando se ven inmersos en casos o situaciones que involucran el cometimiento de homicidios por medio de sus armas letales.
4. Dentro de las reformas establecidas en el año 2014 se encuentran las vinculadas con los mecanismos de control disciplinario de la PNC. No obstante que desde un punto de vista teórico la esencia de la reforma es correcta –en el sentido de trasladar al Inspector General desde la Dirección General de la PNC hasta el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública– en términos prácticos la reforma ha dificultado la operatividad de los mecanismos de control, pues la parte operativa de las investigaciones –las Unidades de Control, Disciplinarias y de Asuntos Internos– siguen estando dentro de la cadena de mando de la Dirección General de la PNC, con lo cual el Inspector General sólo puede requerir la colaboración de dichas unidades por la vía de una dirección funcional, haciéndose poco operativa.
5. En términos de operatividad policial, hay una tendencia ineludible de crecimiento del índice de letalidad y de la proporción de civiles muertos por la mortalidad de agentes de seguridad. Esto quiere decir que las fuerzas de seguridad están matando constantemente más civiles, con lo cual los riesgos de cometimiento de ejecuciones extrajudiciales son elevados, lo cual es

principalmente grave porque las normativas, como se expresó anteriormente, está diseñada para proteger a los agentes de autoridad. En otros términos hay violaciones a la obligación de respetar y a la de garantizar el derecho a la vida. Estas violaciones, si bien no hay evidencia que puedan estar siendo ordenadas como una política, gozan de protección legal del Estado, con lo cual se vuelven en afectaciones sistemáticas, de aplicación general, sobre población civil.

#### Recomendaciones.

Solicitamos que la Señora Relatora de Naciones Unidas para las Ejecuciones Sumarias, Extrajudiciales o Arbitrarias, considere formular las siguientes recomendaciones para el Estado salvadoreño:

1. Proceder a la inmediata derogatoria de las reformas que generan una protección indebida para los agentes de seguridad pública, incluyendo militares involucrados en labores de seguridad pública, de manera que se puedan cumplir adecuadamente los procesos penales de investigación y juicio a responsables. El proceso penal, cuando es empleado para la protección de los derechos humanos, no puede estar condenado al fracaso de antemano.
2. Establecer equipos especializados, en la Policía Nacional Civil y en la Fiscalía General de la República, para poder brindar una asistencia adecuada a las víctimas de los crímenes de odio, evitando así su impunidad.
3. Generar un espacio de amplia participación ciudadana, que revise la generalidad del programas de formación de los policías, que implementa la Academia Nacional de Seguridad Pública, y en particular que revise la cantidad de horas, el contenido y las metodologías con las que se estudian los derechos humanos dentro de la función policial, y el uso de las armas de fuego, en particular y asegurando la observancia del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
4. La Asamblea Legislativa debe proceder a la brevedad posible a la creación de un tipo penal que, basado en los estándares ya establecidos por el derecho internacional, definen de manera adecuada el delito de “ejecución extrajudicial”, el cual permita también llevar un claro registro sobre su ocurrencia y modalidades.
5. La Fiscalía General de la República, el Instituto de Medicina Legal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, deben fortalecer sus capacidades y habilidades por medio de capacitaciones en materia del Protocolo de Minnessota y del Protocolo de Estambul para la documentación de casos de ejecuciones extrajudiciales y de tortura.
6. Establecer un mecanismo de fortalecimiento y rediseño de los mecanismos de control interno que vigilan la disciplinario, que sean efectivos, modernos y ágiles, de manera que equilibrando los requerimientos del debido proceso permitan la depuración efectiva de los agentes de seguridad que se encuentran involucrados en situaciones de violación a los derechos humanos.



Anexo

**Caracterización de casos de ejecuciones extrajudiciales (ejemplos extraídos de las experiencias de las organizaciones)**

a. Caso de las Isletas

<b>VERSIÓN OFICIAL</b>	<b>VERSIÓN VÍCTIMAS</b>
<p>El 30 de junio de 2015, la policía organizó un operativo con el fin de poder capturar unos supuestos pandilleros que estaban en el Cantón San Felipe, de la jurisdicción de San Pedro Masahuat.</p> <p>Al llegar a la zona, manifestaron que fueron atacados y empezó un enfrentamiento armado donde fallecieron tres personas: (i) una agente policial; (ii) Óscar Mejía: a quien se le acusó de ser pandilleros y de haber atacado a los policías; (iii) Saidra Hernández: a quien se le acusó de ser pandillera y se le encontró un arma deportiva fue encontrada a su lado.</p>	<p>Los testigos narran que el 30 de junio de 2015 la policía ejecutó a dos personas:</p> <p>(i) Óscar Mejía, a quien se le encontraron 27 orificios de bala en su cuerpo, entre ellos, 5 que entraron por su espalda y 5 en la cabeza. Se le acusó de ser pandillero y haber atacado a agentes policiales.</p> <p>(ii) Saidra Hernández, quien recibió 8 impactos de bala por la policía, la mayoría de ellos en la espalda y glúteos. Su cuerpo fue encontrado boca abajo con sus brazos cruzados en su pecho. Los testigos narran que la policía después de ejecutarla le colocó un arma deportiva a la par.</p> <p>Saidra era hermana de un agente de la policía y ni ella ni Óscar tenían ninguna vinculación con la pandilla.</p> <p>En este mismo hecho también falleció Ana Daysi Cabrera, quien era agente y falleció en circunstancias confusas, ya que, de acuerdo a la prueba científica, su muerte no se puede vincular a la participación de los esposos Mejía.</p>

b. Caso Sr. Abregó

<b>VERSIÓN OFICIAL</b>	<b>VERSIÓN VÍCTIMAS</b>
<p>El 28 de marzo de 2016 Ángel Fernando Ábrego no atendió un retén policial y empezó una persecución policial. Al llegar al redondel Masferrer en San Salvador, los tres agentes dispararon contra el carro de Fernando porque él les estaba apuntando con un arma de fuego.</p> <p>Después del tiroteo los policías se acercaron al carro y capturaron al acompañante, quien era el tío de Fernando y lo acusaron a homicidio agravado en grado de tentativa contra los policías y a Fernando se lo llevaron al hospital Rosales presuntamente con vida, pero acabó muriendo.</p>	<p>El tío de Fernando, quien era quien iba sentado de acompañante, manifiesta que el 28 de marzo de 2016, luego de no atender un retén policial, la policía empezó una persecución y terminó ejecutando a su sobrino, Ángel Fernando Ábrego, quien murió por dos impactos de bala realizados por los policías, uno en su pecho, y el otro en la parte trasera de su cabeza.</p> <p>El tío manifiesta que no andaban armados y que nunca dispararon contra los policías. En el mismo hecho, al tío de Fernando se lo llevaron preso por el delito de homicidio agravado en grado de tentativa y estuvo preso durante 6 meses. Finalmente, se le otorgó el sobreseimiento definitivo por falta de pruebas.</p>

c. Caso Don Chepe

<b>VERSIÓN OFICIAL</b>	<b>VERSIÓN VÍCTIMAS</b>
<p>El 24 de abril de 2017 agentes de la policía de la Delegación de Zaragoza son informados que en el Cantón el Zaito de dicho municipio había un grupo de pandilleros.</p> <p>Se organiza un operativo y llega un grupo de 4 policías a la Calle Principal del Cantón el Zaito. Justo al llegar ven un grupo de 5-6 pandilleros armados y le dicen <i>alto policía</i>.</p> <p>Los pandilleros en este momento empiezan a disparar contra los policías y se produce un enfrentamiento. El resultado del enfrentamiento es la muerte de Don Chepe y la fuga de los otros pandilleros.</p>	<p>El 24 de abril de 2017 Don Chepe, quien era una persona incapacitada porque era sordomudo, caminaba por la Calle Principal del Cantón El Zaito del municipio de Zaragoza, camino a su casa. Había pasado gran parte del día, como era su costumbre, ayudando a una vecina en la reparación de su puerta.</p> <p>Fue en este punto donde se encontró con el grupo de cuatro policías quienes le gritaron <i>alto policía</i>. Sin embargo, Chepe siguió caminando porque no pudo escucharlos fruto de su incapacidad.</p> <p>Dos de los policías al ver que seguía caminando tranquilamente, abrieron fuego contra él y lo mataron.</p>

<p>Asimismo, a la par del cuerpo de Don Chepe quedó una pistola 9 mm, la que utilizó para disparar contra los policías.</p>	<p>Después de la ejecución le colocaron a la par de su cuerpo un arma y le robaron el taladro que llevaba.</p> <p>Don Chepe no tenía antecedentes penales ni policiales y nunca había formado parte de la pandilla.</p>
---	---

d. Características transversales en todos estos casos ejemplarizantes

- La versión oficial intenta convencer que la víctima es un delincuente y que los agentes son las verdaderas víctimas.
- Existe un presunto fraude procesal: los agentes han contaminado la escena del delito y en algunos casos se han colocado armas que no tenían las víctimas y han hecho desaparecer otros elementos que estaban en la escena.
- La versión oficial de los agentes es contraria a lo determinado por la prueba científica.
- Se ha protegido la identidad de los policías a través de una Clave y a las víctimas y testigos no se les ha dado régimen de protección.
- Durante toda la fase inicial de la investigación los policías están en activo y sin ningún tipo de medida cautelar.
- las armas inicialmente no fueron incautadas, permitiendo así, modificación y alteración de las mismas.
- A pesar de haber transcurrido un largo tiempo, solo el caso de Don Chepe ha sido judicializado e inicialmente, y hasta que IDHUCA no entró como querellante, se manejaba la hipótesis que era legítima defensa.
- La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha establecido que estamos ante casos de ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias.