

**Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho –FESPAD–
Centro de Estudios Penales de El Salvador – CEPES –**

**Estado de la seguridad pública y
la justicia penal en El Salvador
Julio 2002-Diciembre 2003**



**Estado de la seguridad pública y la justicia penal.
Julio 2002-Diciembre 2003.**

Esta publicación se realiza en el marco del Proyecto “Participación ciudadana en las políticas de seguridad pública y justicia penal en El Salvador a diez años de los Acuerdos de Paz”, con el auspicio de la Embajada del Reino de los Países Bajos, con sede en San José, Costa Rica, ejecutado por la Fundación de Estudios para la aplicación del Derecho (FESPAD, a través del Centro de Estudios Penales de El Salvador (CEPES)

Junta Directiva de FESPAD
2001-2005

Dr. Ignacio Paniagua
Presidente

Dra. Clara Venus Nuila de Villalobos
Vicepresidenta

Licda. María Silvia Guillén
Secretaria y Directora Ejecutiva

Revisión editorial:
María Silvia Guillén, Rhina Aldana y Edgardo Amaya
Cóbar

Equipo de redacción:

Edgardo Amaya Cóbar, Luisa Arévalo Herrera, Oswaldo Feusier Ayala, Nelson Flores Fabián, Ana Xochitl Marchelli, Dina Marbelly Martínez, Jaime Martínez Ventura, Ricardo Montoya, Katia Rivera Gómez e Ismelda Villacorta de Rivera.

Coordinación del equipo: Edgardo Amaya Cóbar

FESPAD. 25 C. Pte. #1332, Col. Layco, San Salvador, San Salvador, El Salvador, Centroamérica. Apto. Postal 2806. E-mail: fespad@vip.telesal.net; fespadcepes001@msn.com
Página en internet: www.fespad.org.sv

Este informe es de exclusiva responsabilidad de FESPAD y no expresa el pensamiento de su auspiciadora.

Índice

Introducción	7
Capítulo I. La Seguridad Pública y los Derechos Humanos	11
Sección I: Seguridad Pública	11
1. La política de seguridad gubernamental. Tendencias, logros y debilidades	11
1.1. Criminalidad y política de seguridad	12
1.1.1. Delito y victimización	14
1.2. Autoritarismo y militarización de la seguridad pública.	16
El discurso y la práctica	16
1.2.1. La Ley de Defensa Nacional	17
1.2.2. El Plan Mano Dura y la legislación antimaras	19
1.3. La seguridad y el contexto internacional	22
1.3.1. La OEA y la seguridad hemisférica	22
1.3.2. Seguridad en el contexto centroamericano	23
2. Las instituciones de seguridad pública. Desempeño y evaluación.	24
2.1. La Policía Nacional Civil	24
2.1.1. Cambio en la conducción de la Policía Nacional Civil	24
2.1.2. La Policía Nacional Civil y los Derechos Humanos	25
2.1.3. Mecanismos de control	26
2.1.4. Los Derechos de los y las policías.	29
2.2. La Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)	31
2.2.1. Acciones de la Academia Nacional de Seguridad Pública	31
2.2.2. Distorsiones institucionales en la Academia Nacional de Seguridad Pública	32
2.2.3. Nombramiento de nueva dirección y Consejo Académico	34
3. El Consejo Nacional de Seguridad Pública	36
4. Ministerio de Gobernación	38

Sección II. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)41

1. Recuperación de la credibilidad institucional 41
2. Avances en el fortalecimiento institucional 42
3. La PDDH y la situación de la seguridad pública y la justicia penal 44
4. Los intentos por debilitar a la PDDH 47

Capítulo II. Uso de la fuerza por y en contra de los y las agentes de seguridad pública51

1. Agentes de seguridad pública víctimas de la violencia y de la delincuencia 52
2. Agentes de seguridad pública víctimas de accidentes o hechos fortuitos 54
3. Suicidios de agentes policiales 56
4. Personas muertas y lesionadas en enfrentamientos con agentes de seguridad 57
6. Brutalidad policial y abuso de poder64
7. Delitos violentos extrafuncionales66
8. Otros delitos imputados a agentes de seguridad pública70

Capítulo III. Estado de la justicia penal73

1. El estado de la reforma de la justicia penal 73
 - 1.1. Reformas y contrarreformas de la legislación penal salvadoreña 74
 - 1.1.1. Contrarreformas de la legislación 74
 - 1.1.2. El incremento de las penas 2001 76
 - 1.1.3. Las reformas antipandillas de 2003 77
 - 1.1.4. Efectos de la contrarreforma..... 78
2. Gestión de la justicia penal 79
 - 2.1. Gestión de casos en la Fiscalía General de la República 79
 - 2.2. La gestión judicial en tribunales de sentencia 81
3. Investigación criminal y justicia penal 83
4. Criminalidad organizada 86
5. Situación penitenciaria: Personas privadas de libertad 87

Capítulo IV. Política judicial	95
1. Independencia judicial	95
2. Carrera Judicial	99
2.1. Selección, elección y nombramiento de jueces y magistrados	99
2.2. Régimen disciplinario y señalamientos hacia juzgadores	102
Capítulo V. Conclusiones	105
1. Seguridad Pública	105
2. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	107
3. Justicia penal	108
4. Política judicial	110
5. Valoración general	111
Anexos	113
Anexo I. Informe sobre posibles ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en El Salvador durante el año 2003	114
1. Introducción y metodología	114
2. Los resultados del seguimiento periodístico	115
3. Conclusión	119
Anexo II. Análisis de disposiciones de la ley antimaras	125
Anexo III. Cronología de hechos relevantes del año 2003	137

Introducción

Luego de una breve ausencia, FESPAD presenta nuevamente su informe sobre la situación de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador, esta vez, en el período comprendido entre julio de 2002 y diciembre 2003. Informe que viene a constituirse en la quinta entrega de este tipo de materiales en los últimos siete años.

Sin duda, cada informe ha permitido dar saltos cualitativos importantes en la producción de análisis de situación, calidad que se ha manifestado en la importante distribución y alcance de este documento en el nivel nacional e internacional, convirtiéndose en material de referencia para el estudio de estas temáticas. El presente informe pretende estar a la altura de las ediciones anteriores, pero lo más importante, a la altura de la evolución de las instituciones de seguridad y justicia en el último año y medio.

El año 2002 se caracterizó como uno de mayor conflictividad social del último lustro, la larga duración del conflicto del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y la amplia y permanente presión de la sociedad civil organizada y no organizada en contra de la privatización de la salud, así como las protestas realizadas en carreteras con cortes de ruta, fueron circunstancias que pusieron a prueba la institucionalidad en sentido amplio.

En este escenario, las instituciones de seguridad pública y de justicia tuvieron un

papel, si bien, no determinante, sí cuestionable desde varias de sus acciones como la restricción de la circulación de manifestaciones populares, las intervenciones policiales, haciendo uso de la fuerza antidisturbios, en el conflicto laboral realizado por trabajadores y médicos del Seguro Social y la captura de personas involucradas bajo imputaciones de actos de terrorismo, acción que, como en épocas anteriores a los Acuerdos de Paz, pretende estigmatizar la protesta y el conflicto social eran sinónimos de terrorismo, de subversión. Esta calificación fue reproducida por la Fiscalía General de la República ante los tribunales, en los que mayoritariamente, dichos casos fueron sobreseídos por falta de mérito.

2003 por su parte, fue un año marcado por importantes sucesos, el primero de ellos, el décimo aniversario de la presentación del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para El Salvador en 1993 y por otro, la presencia de procesos electorales a celebrarse en el año 2003 y el inicio de la campaña electoral para las elecciones presidenciales del año 2004.

Este informe documenta el desarrollo y evolución de las instituciones de seguridad y justicia en un período, que como ya se dijo, se ve afectado por campañas electorales y reacomodos de las fuerzas políticas en el seno de la Asamblea Legislativa, luego de las elecciones de marzo de 2003.

En la medida de lo posible se han respetado los ejes de análisis desde las perspectivas de las instituciones y tópicos específicos en seguridad pública y justicia penal. Sin embargo, dada su permanente interacción, 2003 remarcó la articulación de un esquema punitivo-policial por la conjunción de las políticas de seguridad y justicia penal, lo que nos hace presentar un análisis más abarcador y menos atomizado de las instituciones.

Una de las mejoras de esta edición, es la identificación de temáticas que se tratan en el contexto internacional, razón por la cual las referencias atienden a documentación de Naciones Unidas, de la OEA, en materia de derechos humanos, así como también a compromisos políticos asumidos en diversos encuentros internacionales como las Cumbres de las Américas y las Cumbres centroamericanas de Presidentes.

El texto que se presenta, no hace mención específica y directa al contenido de la Comisión de la Verdad aunque sí se encuentra de manera explícita en varios de sus contenidos, especialmente en el tema de política judicial.

Un balance de los diez años del Informe de la Comisión de la Verdad, deja sensibles deudas históricas, entre ellas, la falta de voluntad para enfrentar la impunidad, la cual

fue materializada por la Ley de Amnistía de 1993 y la cuestionable acción de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de la Justicia en un tardío y superficial fallo sobre la constitucionalidad de esta ley¹. La misma Comisión de la Verdad había señalado que la ausencia de una jurisdicción independiente e imparcial fue cómplice de las graves violaciones a derechos humanos suscitados en el marco del conflicto bélico, al no procesar y sancionar a los responsables. Sin embargo, a diez años del Informe parece que esa ausencia sigue siendo vigente en la actualidad y la justicia (Órgano Judicial, Fiscalía General de la República y Policía Nacional Civil) sigue siendo incapaz de superar la impunidad.

La verdad sigue siendo una deuda, la sociedad salvadoreña vive bajo una versión oficial del pasado según la cual aquí no ocurrió nada, a nadie se le sancionó y nadie reconoció nada. Por el contrario, se impuso la lógica oficial del chantaje, según el cual la impunidad y la ignorancia serían el precio de la estabilidad. La impunidad pasó a ser parte de nuestras vidas. No solo por la omisión del pasado, sino que ésta pasó a ser impunidad estructural, incapacidad de reproducir de modo cotidiano el Estado constitucional y democrático de derecho y la previsibilidad normativa que deben tener los actos de gobierno, lo que se traduce en la inseguridad de los derechos de los habitantes, tal y cómo

¹ El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en agosto de 2003 exhortó al Estado salvadoreño a cumplir con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y a corregir la situación provocada por la Ley de Amnistía y el posterior fallo judicial dándole validez constitucional, que dificultaban la efectiva investigación y conocimiento de la verdad. Véase: *Comité de Derechos Humanos ONU*. Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos : El Salvador. 22/08/2003. CCPR/CO/78/SLV. Accesible desde:

la conocemos en la actualidad y que se presenta en hechos tan lamentables y graves como la pervivencia de posibles prácticas de ejecución extrajudicial y arbitraria de personas, como los que se exponen en los anexos de este informe y de los cuales hemos dado cuenta en diferentes ocasiones en los últimos siete años.

Finalmente, FESPAD agradece todas las personas, funcionarios, funcionarias e instituciones que de una u otra manera, han

contribuido a la producción de este informe, por su contribución a un debate democrático orientado a la búsqueda de un país y una sociedad organizada de acuerdo al ideal de Estado constitucional y democrático de derecho.

María Silvia Guillén

San Salvador, 27 de febrero de 2004.

Capítulo I

La Seguridad Pública y los Derechos Humanos

Sección I: Seguridad Pública

1. La política de seguridad gubernamental. Tendencias, logros y debilidades

Durante 2002 y 2003, la política gubernamental continuó y fortaleció la tendencia que habíamos ya indicado en nuestro informe del año 2001, la cual se caracterizaba por un uso primordial de la coerción estatal frente a la criminalidad y conflictividad social, en detrimento de mecanismos de prevención y resolución alternativa de conflictos, así como por la creciente apertura de la capacidad de captura de personas por parte del sistema penal a través de la policía.

Como consecuencia de este proceso, la política de seguridad gubernamental pasó a ocupar un importante lugar en el discurso oficial y en la agenda política, así como una ampliación de sus espacios y alcances de intervención al integrar a la Fuerza Armada dentro de este ámbito, mediante la aprobación de la Ley de Defensa Nacional en el segundo semestre de 2002², así como la instrumentalización de la Policía Nacional Civil en el marco de conflictos sociales y laborales como la huelga del Instituto

Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y su intervención en el control y restricción de circulación de manifestaciones públicas.

2003 fue un año crucial para la gestión gubernamental. En marzo de ese año, se celebraron comicios para elegir diputados de la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales, también ese año significaba el arranque de la campaña electoral por la Presidencia de la República en las elecciones de 2004. En ambos casos, el Ejecutivo tendría que mostrar resultados de sus políticas como un aliciente a la campaña del partido en el gobierno y obtener réditos electorales. En este contexto, el elemento publicitario o de marketing político pasó a ser parte de la política de seguridad gubernamental.

La insistencia gubernamental por endurecer el marco penal y las estrategias policiales fundadas en un supuesto estado de inseguridad, indicaba el incumplimiento de las ofertas hechas por el mismo gobierno al inicio de su gestión en la *Alianza por la seguridad*: la reducción de la delincuencia violenta en un 50% en el lapso de tres años y la reducción del índice general de delitos en un 60% en el mismo período. Además, se ofreció reducir la actividad del crimen organizado en un 50% en un período de dos años.

² Decreto Legislativo N° 948 del 15 de agosto de 2002, publicado en el Diario Oficial 184, tomo 357, del 3 de octubre de 2002.

Ciertamente no puede decirse que el Gobierno logró cumplir sus metas, las que cabe decir, eran irreales y poco serias desde el punto de vista técnico y virtualmente imposibles desde una perspectiva operativa. De esta manera, el discurso oficial basado en la inseguridad fue una de las herramientas del Ejecutivo en materia de seguridad, pero sin correspondencia o basamento en evidencia empírica sustentable.

1.1. Criminalidad y política de seguridad

Con base a la oferta presidencial presentada en la Alianza por la Seguridad, la reducción de delitos sería un indicador básico para la verificación de las metas ahí previstas. En este sentido, el desarrollo y manejo de un sistema de estadísticas policiales sería uno de los más importantes aportes que para este fin lograría el gobierno durante la actual administración, lo cual permitiría sentar una discusión sobre la situación delincinencial con datos concretos.

Tabla 1.1.
Cantidad de denuncias recibidas y capturas realizadas por la PNC 1999-2003

	1999	2000		2001		2002		2003	
	Cantidad	Cantidad	Variación anual	Cantidad	Variación anual	Cantidad	Variación anual	Cantidad	Variación anual
Denuncias	53,413	61,545	+15.22%	52,597	-15%	44,759	-15%	42,776	-5%
Capturas	22,047	33,607	+52.43%	41,831	+24.47%	44,426	+6.20	63,398	+42.70%

Fuente: PNC varios años (construcción propia).

Como puede observarse en la tabla 1.1., se encuentran elementos para confirmar el incremento de la capacidad de captura de personas por vía policial. En nuestro informe de 2001 habíamos indicado que la policía en el transcurso de tres años, casi había duplicado su capacidad de captura. Con las cifras del año 2003 encontramos que esa capacidad, en relación con 1999 casi se ha triplicado, mostrando un repunte sin precedentes, en el cual, la cantidad de capturas supera, por mucho, la cantidad de denuncias registradas.

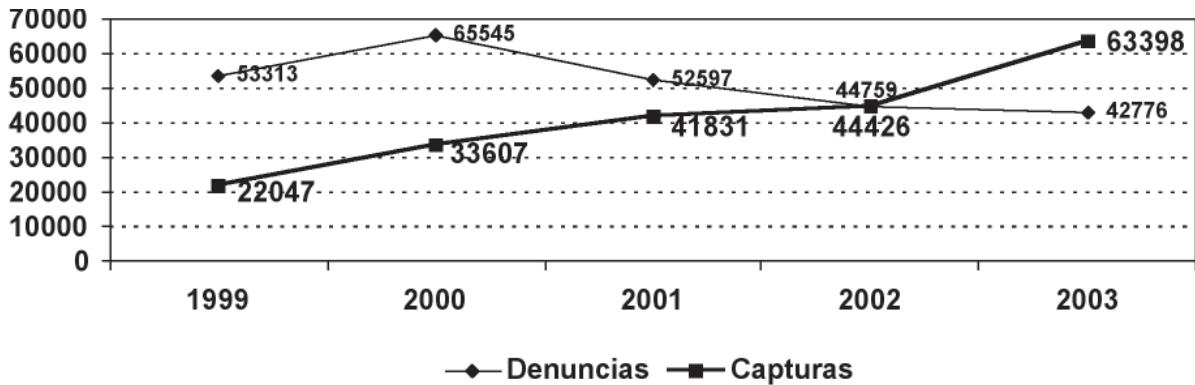
Con mucha probabilidad dicho repunte es resultado de las estrategias policiales de control de jóvenes de maras o residentes de barrios en donde estas agrupaciones tienen presencia, implementadas de manera no manifiesta, en el primer trimestre de 2003 y con mayor intensidad con la implementación del Plan Mano Dura y la aprobación de la Ley antimaras en octubre 2003³. En este sentido resulta notorio que, en la medida que la tendencia en las denuncias es a la reducción en los cinco años registrados⁴, la

3 Ley antimaras. Decreto Legislativo No. 158, de fecha 9 de octubre del 2003, publicado en el Diario Oficial No. 188, Tomo No. 361, del 10 de octubre 2003.

4 Como ya lo hemos indicado en otros estudios, hay ciertos elementos que deben de tenerse en cuenta en la lectura de estadísticas oficiales sobre criminalidad. En primer lugar, que el incremento o descenso de denuncias no está vinculado de manera determinante con el incremento o disminución real del delito, sino que también la confianza de la población en las instituciones y su capacidad de respuesta, son factores que influyen en el número de denuncias que se reciben. Por otro lado, la cantidad de capturas no implica tampoco una estadística certera pues ello sólo muestra la selectividad del sistema de en relación con determinadas figuras delictivas o sectores poblacionales, o también los énfasis impuestos por la dinámica institucional o política. En este sentido, los datos presentados arriba deben ser considerados en esa lógica. Finalmente, debe considerarse el uso arbitrario y la manipulación de estadísticas para favorecer o desestimar determinados enfoques de situación.

tendencia contraria se ha producido en lo relativo a capturas, como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 1.1.
Comparación de tendencias denuncias/capturas 1999-2003



Según los datos presentados, el incremento de capturas en el año 2003, que supera casi por 20 mil a las realizadas en 2002 puede encontrar explicación en el endurecimiento de los mecanismos policiales y el ensanchamiento de las facultades legales de detención por vía legal, tanto por las reformas al Código Penal y procesal Penal, como con la implementación de la Ley antimaras. Sin embargo, es de observar que muchas de estas capturas, muy probablemente sean un reciclaje, es decir, de personas que son capturadas en repetidas ocasiones⁵.

Dada la cuestionable validez constitucional de muchas disposiciones de la Ley antimaras⁶, de acuerdo con la doctrina de protección de derechos humanos, toda detención basada en una ley que violenta derechos y garantías

contenidos en la Constitución e instrumentos de derechos humanos, puede ser calificada como una detención arbitraria⁷.

En consecuencia, estaríamos en presencia de una práctica sistemática de afectación del derecho de libertad de los ciudadanos, en particular de cierto sector: jóvenes (hombres y mujeres), especialmente adolescentes y adultos jóvenes, miembros de pandillas o simplemente residentes de zonas con problemas de exclusión y marginación social, con problema de desorden urbano. Lo más preocupantes es que estas violaciones no estarían basadas exclusivamente en la acción individual de los agentes ejecutores o de sus jefes inmediatos, sino que es una consecuencia directa de la política de seguridad pública gubernamental.

5 Fuentes policiales han dado cuenta de personas que han sido capturadas en repetidas ocasiones. V. El Diario de Hoy, 20-02-03, Pág. 6. En el marco del Plan Mano Dura, la dirección general de la PNC ha manifestado en repetidas ocasiones que ante las liberaciones de jóvenes en sede judicial, llevados a raíz del Plan Mano Dura, la PNC volvería a capturarlos por los mismos cargos. Ver: Diario el Mundo 31-07-03, Pág. 12. En el mismo sentido el subdirector general manifestó que si los pandilleros capturados por el Plan Mano Dura eran puestos en libertad, ellos los volverían a capturar hasta que se reformara la ley. Ver: El Diario de Hoy, 27-07-03, Pág. 11.

6 En la sección de anexos de este informe se encuentra un análisis jurídico de la Ley antimaras, realizado por el Centro de Estudios Penales de El Salvador de FESPAD.

7 Según la doctrina de los derechos humanos, una detención es calificada como arbitraria, cuando es realizada en contravención o inexistencia de parámetros legales establecidos, o cuando, pese a la supuesta legalidad de la facultad que la autoriza, ésta contradice el ordenamiento jurídico de derechos y libertades establecido por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

1.1.1. Delito y victimización

Como evidencia concreta de los resultados de la política de seguridad gubernamental, en

este apartado haremos un ejercicio de comparación de cifras delictivas de ciertas figuras y encuestas de victimización⁸ para estimar o hacer un acercamiento a la situación de la criminalidad en 2003.

Tabla 1.2.
Comparación de delitos relevantes 1999-2003

Delitos	1999	2000	2001	2002	2003
Secuestro	101	114	49	26	8
Privación de Libertad	*	*	32	412	439
Extorsión	535	508	315	374	283
Violación	640	778	791	842	838
Daños	1,484	1,895	1,825	1,539	1,729
Homicidios	2,270	2,341	2,210	2,018	2,172
Homicidios culposos	821	832	*	47	25
Hom. culposo por acc. de Tto.	*	*	894	983	1,019
Robos	9,722	10,599	7,724	5,329	4,578
Hurtos	14,761	16,565	14,085	11,625	10,250
Robo de vehículos	1,861	1,701	1,602	1,869	1,528
Hurto de vehículos	3,483	4,564	3,464	3,069	2,689
Robo y hurto de Veh. C/mercadería	1,095	795	56	291	127
Apropiaciones indebidas	13	23	*	236	307
Lesiones	4,375	5,583	5,707	4,542	4,406
Lesiones culposas	*	1,643	*	2,789	3,047
Amenazas	5,686	6,278	6,226	5,523	5,146
Otros	6,436	7,074	6,517	3,223	4,185
Totales	53,413	61,545	52,597	44,758	42,776

Fuente: PNC varios años. El uso de asterisco (*) indica que la categoría señalada no fue utilizada en la presentación de resultados del año respectivo.

8 La encuesta de victimización, constituye una herramienta para acercarse al conocimiento de hechos delictivos acaecidos a la población, los cuales, muchas veces no llegan a conocimiento oficial (denuncia) por desinterés de las víctimas. Mediante la encuesta se le pregunta a los entrevistados si han sido víctimas de algún hecho delictivo y si este fue denunciado.

Se observa en la tabla 1.2. una constante en la reducción de las denuncias de varios hechos delictivos, pero como lo hemos indicado anteriormente, el decremento de las denuncias no implica necesariamente una reducción real de los delitos. En ese sentido es necesario contrastar la información con fuentes alternativas como las encuestas de victimización, que muestran de manera cercana un estimado de la

afectación delincencial en la ciudadanía. De acuerdo con un seguimiento de los últimos cinco años de las encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA los niveles de victimización presentan una tendencia que bien puede calificarse a la estabilización o a la disminución, con excepción del año 2002 en que la tendencia fue más bien al alza.

Tabla 1.3.
Índice de victimización 1999-2003 según encuestas del IUDOP

Año	Índice de victimización
1999	23.4
2000	17.3
2001	16.1
2002	19.7
2003	16

Fuente: IUDOP⁹

De acuerdo con los datos expuestos hay coincidencia en las tendencias entre las cifras de denuncias policiales y los índices de victimización para el año 2003. Es decir, en ambas fuentes hay una reducción respecto de 2002. Sin embargo, la consistencia de esta comparación no es contundente al hacer el mismo ejercicio en otros años. Por ejemplo, si se observa, el año 2000, fue el que acumuló mayor cantidad de denuncias, sin embargo en ese año se experimentó una importante caída en el índice de victimización, es decir, no hay correlación entre el supuesto incremento de denuncias y la victimización reportada. En 2002, se puede notar que tuvo menos denuncias que el año previo (15% de denuncias menos que en 2001. Ver Tabla 1.1.) pero el índice de victimización lo colocó a más de tres puntos arriba del índice de victimización de 2001. En pocas palabras, en 2002 hubo menos denuncias, pero hubo más victimización que en 2001.

Con la evidencia empírica presentada, se puede afirmar, con reservas, que 2003 experi-

mentó una disminución general de la incidencia delictiva. Y en este sentido, es necesario establecer si existe relación entre el Plan Mano Dura y esta reducción, una hipótesis posible es que la mayor presencia y despliegue policial hayan favorecido la disminución de una serie de delitos, así como también por los encarcelamientos masivos de jóvenes, sin embargo, ello no implica aceptar que el efecto práctico legitima la iniciativa, sino por el contrario, la cuestionada iniciativa contra las pandillas deslegitima los resultados.

No obstante esa reducción genérica, supuestamente atribuible al Plan Mano Dura, no se dio en delitos tan graves como el homicidio intencional, el cual cerró el año con un alza en comparación con el año 2002. De hecho, a más de dos meses de haberse iniciado el Plan Mano Dura las autoridades de Gobernación planteaban la existencia de una ola de homicidios, la que según las autoridades necesitaba una legislación especial contra las maras¹⁰.

9 IUDOP. *Evaluación del país a finales de 2003 y perspectivas electorales para 2004*. Boletín de prensa, Año XVIII, N° 4. Diciembre 2003.

10 El Diario de Hoy 09-10-03, Pág. 8.

Lo mismo puede decirse de los homicidios culposos por accidentes de tránsito, que tuvieron una tendencia al incremento en 2003 con respecto de 2002. Esto indica que el índice de mortalidad continúa siendo uno de los aspectos que debe tener mayor atención y que hasta el momento se presenta como una sensible debilidad de la política de seguridad

gubernamental y que continúa colocando a El Salvador como uno de los países más violentos de la región latinoamericana, al ostentar una tasa promedio de 34 homicidios anuales por cada 100 mil habitantes en los últimos cinco años, según fuentes policiales como se observa a continuación.

Tabla 1.4.
Homicidios por cada 100 mil habitantes 1999-2003

Año	Población E. S.	Homicidios reportados	Proporción por c/100mil habs.	Variación
1999	6,154,079	2,270	36.89	-
2000	6,272,353	2,341	37.32	+0.44
2001	6,428,672	2,210	34.38	-2.95
2002	6,517,798	2,018	30.96	-3.42
2003	6,638,200	2,172	32.72	+1.76

Fuente: Construcción propia con datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) y datos de la PNC.

1.2. Autoritarismo y militarización de la seguridad pública. El discurso y la práctica

Durante 2002 y 2003, la política de seguridad gubernamental tuvo una fuerte repercusión en la configuración de las instituciones de seguridad e incluso, en las de defensa nacional. Dichas repercusiones se traducen en la adopción de mecanismos, legales y operativos, de actuación para tales instituciones en contravención al espíritu de los Acuerdos de Paz y al diseño constitucional trazado por éstos.

La política de seguridad gubernamental de acuerdo con sus manifestaciones de diseño, gestión e implementación, así como desde el

discurso político¹¹ que la justifica, puede ser calificada como autoritaria. Esta afirmación se hace desde la caracterización que del autoritarismo hacen las ciencias políticas: una tendencia dominante hacia el mando antes que al consenso, una falta de valoración de las instituciones representativas y reducción o falta de atención hacia la oposición, así como la anulación o eliminación del contenido de los procedimientos establecidos¹².

Como su nombre lo indica, el autoritarismo tiene su basamento en el principio de autoridad, con una marcada utilización de medios coercitivos y la restricción de la libertad para la imposición del orden, el cual constituye su bien o valor primordial¹³.

11 Se entiende por *discurso*, en términos políticos, un conjunto de ideas u opiniones sostenidas en el tiempo como posición o forma de pensar de diferentes actores sociales, que denotan una manera de comprensión y acción sobre determinados aspectos de la política general. En este sentido, la forma autoritaria de gestión del poder, en consecuencia, expresada también en la gestión de la política de seguridad gubernamental que ahora analizamos tendría repercusiones en la articulación discursiva oficial y en la práctica sobre estos tópicos.

12 Sobre la definición del autoritarismo aquí utilizada puede verse: Stroppino, Mario. "Autoritarismo", en Manteucci, Niccola y Norberto Bobbio. *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores, Madrid. 1987, Págs. 143-155.

13 *Idem supra*.

En esta lógica, es posible encontrar suficientes elementos de coincidencia entre este desarrollo teórico que hemos presentado y la caracterización que de la política de seguridad gubernamental hacemos tanto en este, como en nuestros informes precedentes y en aquellos elaborados por instancias internacionales como la ONU en sus seguimientos sobre el desarrollo de los Acuerdos de Paz y los Derechos Humanos en El Salvador, han manifestado: “Las autoridades no tienen la costumbre de someter a consulta las decisiones normativas fundamentales a nivel social o político, o suelen hacer caso omiso del resultado de esas consultas.”¹⁴

Más concretamente en el ámbito de la seguridad pública, la ONU ha señalado la tendencia a la reducción del control sobre las acciones gubernamentales: “Las enmiendas al Código Penal sirven para reducir el control judicial sobre la policía y concentrar el poder de la policía en manos de unas pocas personas.”¹⁵ “(...) la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, refleja cierto desgaste; por ejemplo, coloca a la Inspectoría General directamente bajo el control del Director de la Policía Nacional Civil, sin concederle la autonomía necesaria.”¹⁶ Lo que es plenamente coincidente con la posición de FESPAD, expresada en nuestro informe 2001¹⁷.

Por otra parte, la referencia a la militarización de la seguridad pública tiene dos dimensiones. En primer lugar, la efectiva y creciente participación del ejército en

funciones de seguridad pública, y por otro lado, la adopción de metodologías, usos, costumbres de tipo militar que distancian a la institución policial y en general al sistema de seguridad pública del carácter civil de su diseño constitucional y legal y que son efectos paralelos o consecuentes con una forma de gestión del poder de tipo autoritario. Al análisis de estas dimensiones dedicaremos los próximos apartados.

1.2.1. La Ley de Defensa Nacional

Como lo hemos explicado, una de las características de la gestión autoritaria se manifiesta en la imposición o falta de consulta y consenso para la implementación de iniciativas en materia de seguridad. Un ejemplo de una acción inconsulta de este tipo fue la que dio vida a la Ley de Defensa Nacional¹⁸, la que fue impuesta, a pesar de las críticas mostradas por la oposición política, la comunidad de derechos humanos y diversos sectores, por su visión regresiva y contraria al diseño constitucional de las labores de seguridad que impone la Constitución como derivación de los acuerdos de paz, según la cual, debe existir una división de las labores de seguridad interna y externa, dejando la primera a cargo de organismos civiles (Policía Nacional Civil, Organismo de Inteligencia del Estado) y la segunda, relativa a la defensa del territorio y soberanía nacional, a cargo de las Fuerzas Armadas (Arts. 159, inc. 2° y 3°; 168, 12°, 17° y 18° y 212 Cn.)

14 Naciones Unidas. *La situación en Centroamérica. Informe del Secretario General. Adición. A/57/384/Add.1*, 20 de diciembre de 2002. Informe sobre el cese de la función de verificación de las Naciones Unidas en El Salvador, Pág. 3.

15 Naciones Unidas. *La situación en Centroamérica. Informe del Secretario General. A/57/384*, 6 de septiembre de 2002, Pág. 4

16 *Idem supra*.

17 FESPAD. *Estado de la seguridad pública y la justicia penal 2001*. FESPAD ediciones, San Salvador, 2002. Pág. 14.

18 Decreto Legislativo N° 948 del 25 de agosto de 2002, publicada en el Diario Oficial N° 184, Tomo 357 del 3 de octubre de 2002.

No obstante lo expuesto, la ley en comento, amplía la definición de lo que constitucionalmente se establece como Defensa Nacional y por esa vía, expande también las facultades de las instituciones a cargo de tal labor, haciendo una mezcla de Seguridad Interna y Externa, pues incluye dentro de las labores de la Defensa Nacional intervenciones en ámbitos internos y en las labores de las instituciones gubernamentales civiles.

La ley de Defensa Nacional, vuelve a las categorías Seguridad Nacional y Defensa Nacional como ejes transversales de la actividad gubernamental, a las que se le atribuyen, en los considerandos, calificaciones como *Objetivo fundamental del Estado*, desplazando a la persona humana del postulado constitucional que la ubica como principio y fin de la actividad del Estado.

La ley en comento hace uso indiscriminado y abundante de categorías con definiciones ambiguas o que se prestan a interpretaciones amplias y arbitrarias, lo cual resulta contradictorio con el principio de legalidad, base del Estado de Derecho, que como una de sus derivaciones exige la elaboración clara y precisa de los textos normativos en atención a la necesidad de seguridad jurídica de los ciudadanos de saber con exactitud los límites y alcances de las leyes. Ejemplos de estas categorías son *intereses nacionales, amenazas de origen interno, identidad nacional, objetivos nacionales, perturbaciones a la tranquilidad pública*. Aunque la ley intenta hacer una definición de las diferentes categorías en uso, su desarrollo es más bien tautológico (Art. 4)

Uno de los mayores peligros es que, por medio de esta forma de redacción legal, se amplíen facultades, por vía normativa e interpretativa, a la Fuerza Armada, más allá de su mandato constitucional¹⁹. Por ejemplo, en el artículo 3 de la ley, se expone como finalidad de la Defensa Nacional (competencia ésta, de la Fuerza Armada según la Cn.): “3°.- Hacer frente a (...) *cualquier* otra causa que afecte significativamente a la población nacional.” (Cursivas agregadas) Sin indicar los criterios de calificación ni las entidades responsables de controlar dicha calificación y las decisiones tomadas.

Una interpretación de este artículo es que se crea la posibilidad de utilizar a la Fuerza Armada en labores de seguridad pública, pues una causa que afecta significativamente a la población nacional puede ser la delincuencia. Esta conclusión puede obtenerse de lectura del Art. 2, 3°, que proclama como uno de los objetivos de la Defensa Nacional “(...) preservar los intereses nacionales, ante amenazas de origen interno o externo que atenten contra la Seguridad Nacional.” Lo que posteriormente se define como “Conjunto de acciones permanentes que el Estado propicia para crear las condiciones que superan situaciones de conflictos internacionales, *perturbaciones a la tranquilidad pública*, catástrofes naturales y aquellas vulnerabilidades que limiten el desarrollo nacional y pongan en peligro el logro de los Objetivos Nacionales” (Art. 4, 1°. Cursivas agregadas)

19 La Constitución estipula que la función de la Fuerza Armada consiste en la defensa del territorio y soberanía nacional (Art. 212 y 168, 12°) y que, solamente en casos excepcionales en los que las vías ordinarias de respuesta se hayan agotado, el Presidente de la República puede hacer uso de ella para el mantenimiento de la tranquilidad interna por períodos limitados de tiempo, función que debe realizarse bajo control de la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, esta intervención de la institución de Defensa Nacional, en nombre de la Seguridad Nacional, puede darse en casos de afectación a los *Objetivos Nacionales*, los cuales pueden ser interpretados a capricho de quien ejecuta la ley. En esta lógica, la oposición política al Ejecutivo puede ser vista como un valladar para el logro de los objetivos mencionados.

Por medio de esta ley, se da facultad abierta al Presidente de la República para establecer documentos directivos y ejecutivos de la Defensa Nacional sin ningún tipo de control o transparencia, lo que abre la posibilidad de que por esta vía, el Ejecutivo se otorgue facultades normativas sobre aspectos tan importantes como el acceso a la información pública.

Sobre esta ley, la ONU manifestó: “El 15 de agosto, la Asamblea Legislativa aprobó una ley de defensa nacional que contiene disposiciones inquietantes que parecen contradecir la intención de los acuerdos de paz al dar una función a las fuerzas armadas en los asuntos internos, incluida la seguridad pública.”²⁰

1.2.2. El Plan Mano Dura y la legislación antimaras

El discurso gubernamental alrededor de la seguridad tomó mayor espacio en la agenda gubernamental a partir de julio de 2003, mes en que se implementó oficialmente el Plan Mano Dura, como estrategia de combate al *problema* de las maras o pandillas juveniles.

El Plan Mano Dura es un esfuerzo de focalización policial y militar en sectores

afectados por la actividad de grupos pandilleros o maras, cuyo fin es la detección y captura masiva de miembros de estas organizaciones. Inició como una estrategia policial en julio de 2003 y simultáneamente se impulsó un proceso de reforma y adecuación normativa para este plan, el cual comprendió la realización de enmiendas al Código Penal y al Código Procesal Penal, así como la creación de una ley especial antimaras²¹.

Este proceso se acompañó de un importante gasto en publicidad, por parte del Ejecutivo, que incluyó la compra de una inmensa cantidad de espacios en diferentes medios de comunicación, televisivos, radiales y escritos para influir en la opinión pública a favor de esta iniciativa gubernamental, sin que hasta finales de 2003, se haya dado cuenta del costo de la campaña mediática implementada.

Esta iniciativa, además de su carácter publicitario y preelectoral, también dejaba en evidencia la concepción gubernamental de la situación de violencia y seguridad, que hace una confusión conceptual entre *delincuencia* y *violencia*, que incita este tipo de respuestas desde el ámbito normativo²² y que además, facilita la obtención de réditos políticos por quienes las promueven.

El discurso oficial colocó a las pandillas juveniles como la principal fuente de inseguridad y desestabilización social. Sin duda, la masiva campaña mediática alrededor de la iniciativa gubernamental tuvo efecto directo en la opinión pública. Encuestas de diversas entidades de opinión daban cuenta de

20 Naciones Unidas. *La situación en Centroamérica. Informe del Secretario General*. A/57/384, 6 de septiembre de 2002, Pág. 5.

21 Ley antimaras. Decreto Legislativo No. 158, de fecha 9 de octubre del 2003, publicado en el Diario Oficial No. 188, Tomo No. 361, del 10 de octubre 2003.

22 Amaya Cóbar, Edgardo. “Violencia y sistema penal”, en *Revista Entorno* Agosto-Octubre N° XXVI, 2002. Págs. 38-41.

un masivo apoyo popular a la iniciativa gubernamental, llegando a considerar a las maras como uno de los principales problemas del país.

La forma de intervención hacia el *problema de las maras*, hecho de manera exclusiva desde la política de seguridad pública gubernamental, que favoreció, fundamentalmente, el ejercicio de la coerción, especialmente desde la institución policial, con la participación del ejército, en violación al ordenamiento constitucional que dispone la separación de las labores de seguridad pública, propias de la Policía, de las de defensa nacional, constitucionalmente encomendadas las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, el discurso oficial a lo largo de 2003 se había orientado hacia las pandillas como problema de seguridad. Ya en enero, el entonces director de la PNC, Mauricio Sandoval había manifestado que las pandillas eran un tema prioritario debido a que según estadísticas policiales, éstas cometían el 40% de los delitos registrados. Paralelamente a esta prioridad, también la PNC anunciaba la creación de iniciativas de trabajo de la prevención orientada a jóvenes²³.

En esta lógica también se anunció la implementación de un plan de cinco años destinado al combate y prevención de pandillas a través de acciones de identificación de zonas

de incidencia, fichaje de pandilleros, seguimiento, creación de unidades especiales de investigación de delitos cometidos por ellos, así como programas de atención y orientación de jóvenes para prevenir su participación en pandillas²⁴.

En este contexto, también ya se preveía la realización de reformas jurídicas a la Ley del Menor Infractor y a la creación de una legislación especial orientada a las pandillas²⁵, ya que según el criterio de los titulares de la institución policial, la legislación existente es protectora de los infractores menores de edad. Según el entonces director de la PNC, el 60% de los miembros de pandillas serían menores de edad²⁶.

En febrero, la PNC y la Fiscalía General de la República, acordaron una interpretación del artículo 345 del CP, relativo al delito de *asociaciones ilícitas* para lograr aplicarlo a los miembros de pandillas juveniles, lo cual facilitó la realización de capturas masivas de jóvenes en redadas u otro tipo de operativos policiales²⁷. Sin embargo, una vez implementado el Plan Mano Dura, los fiscales se quejaron debido a que la PNC sólo remitía a los capturados y capturadas con una breve acta y sin mayores diligencias para poder sustentar un requerimiento²⁸

La iniciativa del Ejecutivo por lograr la aprobación de la Ley antimaras dio muestras

23 Co Latino, 07-01-03, Pág. 3.

24 V. La Prensa Gráfica, 20-01-03, Pág. 3. También El Diario de Hoy, 25-01-03, Pág. 6.

25 V. La Prensa Gráfica, 27-01-03, Pág. 10.

26 V. El Diario de Hoy, 01-02-03, Pág. 16.

27 V. El Diario de Hoy, 03-02-03, Pág. 4. Datos de la Policía Nacional Civil muestran que bajo la figura de asociaciones ilícitas para el año 2003 se realizaron 7,171 capturas a diferencia de las 661 del año 2002. Un incremento de casi once veces más capturas en un año.

28 V. Diario El Mundo, 28-07-03, Pág. 4.

de pensamiento autoritario, al manifestar públicamente el Presidente que de fallar en la Asamblea Legislativa con la aprobación de la ley, recurriría a la aplicación de “estados de emergencia” en determinados lugares del país, para facilitar la captura de sospechosos²⁹. Según el discurso presidencial, el andamiaje jurídico vigente era protector del delincuente.

Las acciones del Ejecutivo también se orientaron hacia el Órgano Judicial con ataques y acusaciones a los jueces de sabotaje a la iniciativa antimaras³⁰ o de “(...) tener una actitud de protección a los delincuentes.”³¹ Situación que fue rechazada desde el Órgano Judicial y considerada como una afectación a la independencia judicial y al equilibrio de poderes³².

Como resultado del Plan Mano Dura y la posterior implementación de la Ley antimaras, aprobada en octubre de 2003, la policía realizó 6,666 capturas de presuntos pandilleros hasta fines de 2003³³. De estos 4,343 (64%) fueron liberados en sede judicial, 333 (aproximadamente 5%) fueron enviados a instrucción, mientras que 2,071 esperaban audiencia (31.6%) Como se señaló con anterioridad, muchas de estas capturas pudieron deberse a reciclaje de personas que fueron detenidas en repetidas ocasiones.

Si más del 60% de los capturados por esta legislación, creada para facilitar la captura de personas por vía policial, resulta liberado por falta de mérito o por inaplicación judicial de

la ley, ello implica que en términos de costos-beneficios, la iniciativa cumple de manera sumamente deficitaria con sus objetivos explícitos, pues de los pandilleros efectivamente llevados a instancia judicial (liberados + procesados = 4,676) solamente un 7% fue sometido a instrucción formal, mientras que el 93% fue liberado.

Sin embargo, el énfasis, recursos económicos y publicidad puesta por el Ejecutivo en esta iniciativa parece indicar que la relación costos-beneficios más bien se realiza en objetivos no manifiestos, tales como la ganancia de réditos políticos para su administración y para la campaña electoral del partido en el gobierno.

La prensa escrita dio cuenta de un documento elaborado por el Consejo Ejecutivo Nacional (COENA) dirigido a la fracción legislativa de ARENA, a los alcaldes del país de ese partido y a los directores del partido, el cual muestra el plan que seguirían las estructuras partidarias frente a las elecciones presidenciales de 2004. El proyecto incluía el denominado Plan Mano Dura y la propuesta de la Ley antimaras. El documento intitulado: “Ésta es nuestra oportunidad”, según el cual la “(...) iniciativa Mano Dura y su respaldo por el 95% de los votantes significa una oportunidad inmediata para que el partido se vincule a un tema ganador”³⁴. En este sentido el candidato a la Presidencia por el Partido ARENA, ha hecho uno de los ejes principales de su campaña el tema de seguridad y de la denominada iniciativa “Súper mano dura”.

29 V. La Prensa Gráfica 30-07-03, Pág. 9.

30 V. La Prensa Gráfica, 11-10-03, Pág. 2.

31 V. El Diario de Hoy, 18-10-03, Pág. 19.

32 En el capítulo IV de este informe se desarrolla el tema “Política Judicial” en el que se da cuenta de este enfrentamiento.

33 Fuente: http://www.pncelsalvador.gob.sv/noticias/Noticia.php?Id_Noticia=333

34 La Prensa Gráfica 13-08-03, Pág. 14.

1.3. La seguridad y el contexto internacional

1.3.1. La OEA y la seguridad hemisférica

La cuestión de la seguridad y su importante nivel de centralidad en la vida política es un fenómeno global, producto de la agenda de la primera potencia mundial, trazada desde la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en 1998 y que fue retomada por la Cumbre de las Américas de Québec en abril de 2001, donde se estableció el compromiso de trabajar de manera sistemática en materia de seguridad hemisférica, estableciendo en su plan de acción, la realización de una cumbre especial sobre seguridad³⁵, la cual se llevó a cabo en la Ciudad de México en octubre de 2003.

En concordancia con la agenda dominante sobre seguridad, y la afiliación del gobierno salvadoreño a ella, la representación de éste ante la OEA ha formado parte de diferentes iniciativas relativas a este tópico. Por ejemplo, ha tenido una de las vicepresidencias de la Comisión de Seguridad Hemisférica en el período 2003-2004³⁶, ha formado parte de la Secretaría Ejecutiva del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y El Salvador ha sido sede de la reunión de dicho comité en enero de 2003. En esta misma materia, El Salvador ratificó la Convención Interamericana contra el Terrorismo en el mes de mayo de 2003, con lo que sumó al número de instrumentos depositados ante la OEA para

dar vigencia a la convención, lo cual ocurrió el 10 de julio.

Como producto de la Conferencia especial sobre Seguridad en la Ciudad de México, la declaración del evento reconoció que la seguridad tiene basamento en el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho y que a la vez se encuentra condicionada por factores sociales, económicos y de justicia social. También dentro de dicha declaración se hace inclusión dentro del concepto seguridad de *nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos*³⁷, que enfrentan a los mecanismos tradicionales de gestión de la seguridad, lo que implica un reto para su reconversión y ampliación.

Dentro de las *nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad* se incluyen el terrorismo y la criminalidad organizada así como diversas conexiones de éstos como el lavado de activos, el tráfico de armas, de drogas, la corrupción. Luego se enuncian otras amenazas menos típicas como la pobreza extrema y la exclusión social como factores de inestabilidad, también se incluyen los desastres naturales, la epidemia de VIH SIDA y otras enfermedades; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; el riesgo de accidentes en transportes de desechos tóxicos o nucleares y posibilidad de acceso a armas de uso masivo.

No deja de ser objeto de polémica, que la declaración, con todo y sus positivos aportes para la construcción de un concepto de

35 Cumbre de las Américas, Québec 2001. *Plan de acción*. Accesible desde: <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.summit-americas.org/defaults.htm>

36 Véase: <http://www.oas.org/csh/spanish/presidentes.asp>

37 La necesidad de incluir estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos, había sido planteada previamente en la *Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*. Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General, 4 de junio de 2002.

seguridad amplio y basado en los derechos humanos, manifiesta una tendencia a la securitización, es decir, al abordaje de *nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos*, como problemas de seguridad y no como problemas de desarrollo. En este sentido, considerar una diversidad de factores no tradicionales como amenazas a la estabilidad o seguridad, implica una operación por la cual se traslada o se invisibiliza el enfoque sobre el sujeto de la seguridad, que es la persona humana. De esta manera, al tratar problemas sociales como la pobreza, exclusión, vulnerabilidad, epidemias, como *amenazas*, ello implica que las respuestas no estén situadas desde el ángulo del cumplimiento de los derechos, sino de la prevención de la inestabilidad de los Estados.

1.3.2. Seguridad en el contexto centroamericano

En septiembre de 2003, se llevó a cabo, en Belice, una Cumbre extraordinaria de jefes de estado y de gobierno de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana sobre Seguridad Regional, en la cual destacaron la inclusión de las Jefaturas de los cuerpos de policía como miembros de la Subcomisión de seguridad pública de la Comisión Centroamericana de Seguridad y el llamado a ésta para que continuase impulsando el Plan de Acción contra el Crimen Organizado por ella elaborado.

Los aspectos más destacados de la agenda centroamericana, fueron las diferentes iniciativas gubernamentales orientadas al combate de las pandillas juveniles, impulsadas

principalmente por los gobiernos de Honduras, El Salvador y Guatemala, a través de sendas estrategias policiales de persecución y captura de sus integrantes y procesos legislativos para contar con autorización legal. Sin embargo, la coincidencia de intereses de los diferentes países involucrados, llevó a crear iniciativas bilaterales y multilaterales sobre este mismo tema.

A raíz de esas iniciativas, diferentes organismos de la sociedad civil de la subregión se reunieron en San Salvador en las instalaciones de FESPAD, los días 29 y 30 de octubre de 2003, para discutir los efectos de las medidas contra las pandillas juveniles en los diferentes contextos nacionales. Como resultado de dicho evento, se emitió una declaración en la cual se pedía la derogatoria de las reformas legislativas que amparaban dichas iniciativas y la aplicación de métodos convencionales para el tratamiento de la delincuencia, así como la adopción de políticas de reinserción de jóvenes en estado de exclusión y marginación social³⁸.

La reunión de jefes policiales realizada en el mes de diciembre, se dedicó al tema de creación de un plan regional contra las maras³⁹ para ser sometido a consideración de la reunión de Presidentes que se realizó en el mismo mes en Belice. La Declaración de Belice de la XXIII Reunión Ordinaria de los Países Miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), instruyó a los Jefes de Policía a “(...) redoblar sus trabajos para la presentación de una estrategia de acción regional contra las pandillas o ‘maras’, que deberá ser presentada a la mayor brevedad a la Comisión de Seguridad para su adopción.”⁴⁰

38 V. El Diario de Hoy 31-10-03, Pág. 24 y Co Latino 01-11-03. El texto de esta Declaración ha sido agregado como anexo a este informe.

39 V. La Prensa Gráfica 10-12-03. Pág. 14.

40 V. XXIII Reunión Ordinaria de los países Miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). *Declaración de Belice*. 19 de diciembre de 2003. Accesible desde http://www.sgsica.org/cumbres/documentopdf/dec_01_1912003.pdf

Sin negar que las pandillas sean un factor de inseguridad para las poblaciones de los países donde tienen mayor expresión (Honduras, Guatemala y El Salvador), no son las únicas variables de seguridad a analizar, sin embargo, la iniciativa subregional reproduce el mismo reduccionismo local, por el que las pandillas pasan a ser consideradas el principal problema de seguridad de los países, situación que además, no era equiparable en los diferentes países como Costa Rica, Nicaragua y Belice, en los que la incidencia de pandillas no es significativa.

2. Las instituciones de seguridad pública. Desempeño y evaluación.

2.1. La Policía Nacional Civil

2.1.1. Cambio en la conducción de la Policía Nacional Civil

Con la llegada del Comisionado Ricardo Mauricio Menesses, en marzo del 2003, por primera vez, la Dirección General de la Policía Nacional Civil, está en manos de un oficial policial.

La nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil del 2001 estableció, dentro de los requisitos para el cargo de Director de la PNC, tener titulación académica universitaria en grado de licenciatura o también, ser un oficial policial del nivel superior (Subcomisionado, Comisionado o Comisionado General) El establecimiento de este requisito afectó dos instituciones claves para el desempeño policial, como son los nombramientos del Director General de la

Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) y del Inspector General de la PNC, ya que a ambos les exige la Ley los mismos requisitos que al Director General de la Policía Nacional Civil, de esta manera, hizo posible que un oficial policial llegara a ser titular de alguna de estas instancias.

Este cambio legal, afecta la lógica con la que se había diseñado el sistema policial en los Acuerdos de Paz⁴¹ y posteriormente mejorado por la Comisión para la Paz (COPAZ), el cual suponía que el Director General de la Academia Nacional de Seguridad Pública y el Inspector General gozarían de autonomía, independencia política e ideológica de los intereses del cuerpo policial, aunque supeditados al desarrollo democrático del mismo. Además, afecta los derechos del oficial policial que asuma cualquiera de dichas posiciones, dado que no clarifica su futuro profesional.

Legislaciones en materia policial de los países desarrollados⁴², requieren que el oficial que ejerce el cargo de Director General o de Inspector General, ostente el más alto grado que permite el escalafón policial y que luego de su período, pase a la situación de jubilación, basados en la lógica que el policía que ostenta el grado máximo que otorga el escalafón policial, ha ascendido paulatinamente en los diferentes niveles y categorías policiales, entonces dicho oficial policial ya tiene alrededor de 30 o 35 años de servicio activo y por lo tanto, tiene una edad próxima a la edad de la jubilación, contemplada en sus respectivas legislaciones.

41 Para mayores referencias consultar los documentos de las Naciones Unidas: Acuerdos de El Salvador: en el camino de la Paz y Rodés, et Al. Informe de la Misión de las Naciones Unidas sobre la creación de la Policía Nacional Civil.

42 Las legislaciones francesa y española adoptan este tipo de disposiciones.

En otras legislaciones como la nicaragüense, se especifica que “(...) los oficiales superiores con los grados de Comisionado General o Comisionado Mayor, cuando hayan agotado toda posibilidad de promoción y rotación, sin haber cumplido el tiempo de servicio ni la edad requerida para la jubilación (...)” causarán retiro⁴³. Este precepto fue incluido en la legislación nicaragüense debido a que la Policía de Nicaragua, al igual que la salvadoreña, tiene relativamente poco tiempo de haber sido creada y cuenta con un gran número de oficiales jóvenes, los cuales difícilmente tienen edad para jubilarse, pero al ser nombrados como Director o Inspector General, es preferible que se retiren de la institución a que pasen a ser subordinados de quien, a su vez, fue su subordinado.

Sin embargo, en la legislación salvadoreña, el destino del jefe policial una vez finalizado su periodo, queda indefinido. Las alternativas que se le presentan son la renuncia, la reincorporación, bajo el mando de otro oficial que ya fue su subordinado⁴⁴, o quedar supeditado a la voluntad de las nuevas autoridades de seguridad pública, lo que lo coloca en una posición de vulnerabilidad y que puede ser perjudicial para la consecución de una Policía Nacional Civil verdaderamente profesional y democrática.

No obstante, la llegada de un Comisionado a la Dirección de la institución significó para muchos policías una esperanza de mejorar las condiciones laborales para el gremio, pero sobre todo, de democratizar la conducción de la misma, dando oportunidades de participación a los oficiales en la toma de decisiones.

Aunque ha sido relativamente poco el tiempo transcurrido, no hay indicios en la institución que señalen mejoras sustanciales en las condiciones del personal policial, ni en la democratización de la toma de decisiones, mucho menos en el diseño de las políticas de seguridad pública que se llevan a cabo. No se han presentado aumentos salariales para el período y tampoco hay mayor participación de las jefaturas en la toma de decisiones. A guisa de ejemplo, oficiales entrevistados, citaron la implementación del Plan Mano Dura, el cual ha sido impulsado, pese a habersele señalado lo defectuoso del mismo, al Director General.

2.1.2. La Policía Nacional Civil y los Derechos Humanos

Para el período enero-noviembre de 2003, señala la Procuraduría para la Defensa de los Derechos humanos (PDDH), recibió un total de 2,102 denuncias, de las cuales 863 fueron en contra de la PNC, constituyendo el 41% del total. De una muestra de 339 de estas denuncias, estableció que el 66.08% de los casos (224 expedientes tramitados) fueron responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos, por incumplimiento a su deber de respeto de tales derechos o por incumplimiento a su deber de garantizar plenamente la vigencia de los mismos (deber de garantía). En el 33.92% de los casos presentados (115 expedientes tramitados), la Procuraduría no estableció responsabilidad de las autoridades denunciadas⁴⁵.

43 Artículo 95 de la Ley de la Policía Nacional. Ley N° 228, dictada por la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua el 31 de julio de 1996. Acuerdo Presidencial N° 177-96 del 23 de agosto de 1996.

44 Esta circunstancia contradice el sentido de *carrera* que inspira el diseño policial salvadoreño. En este caso, un Director General, cargo máximo de la PNC, al terminar su período, pasaría a ser un subordinado, o sea, sufriría una degradación de hecho.

45 V. PDDH. *La Policía Nacional Civil de El Salvador y el respeto a los Derechos Humanos en El Salvador. Resultado de las acciones de tutela de los derechos humanos, ejercidas por la PDDH respecto de las denuncias en contra de la Policía Nacional Civil*. San Salvador, 3 de diciembre de 2003, Pág. 2

Estas denuncias recibidas en contra de la Policía Nacional Civil fueron calificadas en las categorías de: afectaciones a la integridad personal (en su mayoría) debido a la comisión de malos tratos, trato inhumano o abusos de fuerza reiterados a los detenidos y, en algunos casos tortura; violaciones al derecho a la libertad personal, por detenciones arbitrarias o ilegales; y, en menor número, por violaciones al derecho a la vida y por amenazas a muerte⁴⁶.

De acuerdo a las estadísticas de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, entre enero y septiembre del 2003⁴⁷, de las 1,703 denuncias recibidas en contra de la institución policial el 33.4% de ellas son relativas a la integridad física, el 15.5% a la seguridad jurídica y personal y el 11.6% al debido proceso.

Por su parte, la Fiscalía General de la República, en el período de enero a junio del 2003, reportó haber iniciado 106 investigaciones contra policías clasificados en los siguientes tipos de delitos: relativos a la integridad personal en un 35.8 %, relativos a la libertad en un 18.9% y relativos al patrimonio en un 17.9%⁴⁸. Lo que indica que miembros de la Policía Nacional Civil presentaron un patrón de conductas en su actuación y procedimientos policiales que lesionan principalmente la integridad y libertad personal de los y las salvadoreñas.

Por su parte, entre enero y octubre del 2003, los tribunales disciplinarios depuraron 885

casos de los cuales un 28.9% fueron destituidos, el 38.1% suspendidos y el 32.1% absueltos⁴⁹. Según lo afirmó un funcionario de la Inspectoría General “de éstos destituidos, aproximadamente un 80% lo son por abandono de labores, lo cual indica una ausencia de verdaderas malas conductas policiales, ya que los casos relacionados con la comisión de delitos son muy poco frecuentes”⁵⁰.

2.1.3. Mecanismos de control

En la Ley Orgánica vigente de la Policía Nacional Civil de El Salvador se encuentra la existencia de un régimen disciplinario y los denominados órganos de fiscalización: el Consejo de Ética Policial y la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil. El Reglamento de la Ley Orgánica incluye además de los anteriores, a la Unidad de Auditoría Interna. Los Jefes de Servicio y los Tribunales (disciplinarios y de ingresos y ascensos) no son considerados explícitamente como mecanismos de control por ninguno de los instrumentos legales antes mencionados, aunque en el sentido amplio sus funciones son de control interno de la corporación policial.

Según el Art. 28 de la Ley Orgánica de la PNC, el Consejo de Ética Policial es un órgano externo de fiscalización, dependiente del Presidente de la República, quien designa a los miembros que lo integran. Este Consejo tendría funciones muy específicas, de alta inspección, para no duplicar las funciones de la Inspectoría General y fue creado, según afirmaciones de los legisladores de la

46 Ibid., Pág. 62

47 Fuente: Inspectoría General de la Policía Nacional Civil.

48 Por causas de espacio no se reproduce el cuadro estadístico proporcionado por la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil y por la Unidad de Organización, métodos y estadística de la Fiscalía General de la República.

49 Fuente: Inspectoría General de la Policía Nacional Civil.

50 Fuentes de la Inspectoría General que solicitaron no ser identificadas.

Comisión de Seguridad y Defensa de la Asamblea Legislativa⁵¹, para corregir la falla con la que habían venido funcionando los mecanismos de control de la Policía Nacional Civil.

Sin embargo, pese a lo anterior, a dos años de vigencia de la Ley y a pesar de existir un estudio que incluye desde el proyecto de reglamento hasta las bases presupuestarias para poner en marcha dicho Consejo de Ética⁵², las autoridades a cargo de la seguridad pública no le han dado vida.

La Inspectoría General, por su parte, es el órgano de fiscalización interno encargado de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo policial (Art. 26 Ley Orgánica PNC) y según el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil tiene además “(...) función de vigilar y controlar... lo referente al respeto de los derechos humanos, procurando la observancia de los mismos en todo procedimiento o servicio policial (...)” (Art. 13 Ley Orgánica PNC)

Con el cambio de ubicación de la Inspectoría General, esta cuenta ahora con las unidades de Control, Investigaciones Disciplinarias, Asuntos Internos y la División de Derechos Humanos, herramientas esenciales para efectuar sus funciones. Aspecto positivo en la fiscalización policial, ya que otorga a la Inspectoría una dotación mayor de recursos para canalizar con prontitud la verificación de

denuncias en contra de los elementos policiales y aparentemente mejora la eficiencia del sistema disciplinario de la Policía Nacional Civil. Sin embargo, la supeditación de la figura del Inspector bajo la Dirección General de la PNC hace cuestionable la independencia y el alcance en el ejercicio de sus funciones⁵³

Para un funcionario de la Inspectoría General, la Policía Nacional Civil de El Salvador es la única institución policial de América Latina que tiene un mecanismo tan transparente de vigilancia y control de las conductas de sus integrantes y con un procedimiento disciplinario “tan garantista”, el cual, en el último año se ha visto fortalecido notablemente, dando como resultado un mejor control disciplinario, y aplicación de las sanciones de manera más uniforme en toda la institución⁵⁴.

Por su parte, la PDDH ha señalado que las unidades de fiscalización o control interno de la PNC tiene escasos niveles de efectividad y transparencia ya que de un número importante de denuncias que ha remitido a la Inspectoría General, durante 2003, a efecto que ésta realice las investigaciones y deduzca las responsabilidades respectivas; en la mayoría de los casos, no ha recibido los informes requeridos “(...) lo que nos hace suponer la falta de apertura de expedientes de investigación en los casos remitidos o la falta de resultados en los procedimientos efectuados (...)”⁵⁵.

51 Cf. Arévalo, Luisa y Claude Laurie. Estudio sobre la *Estructura Orgánica y Procedimientos Básicos para cumplir con las funciones del Consejo de Ética Policial*. Preparado por el Proyecto de Consolidación de las Instituciones Policiales en El Salvador para el Señor Ministro de Gobernación. Unión Europea. 2002. Págs. 4, 61-68

52 Este estudio fue elaborado por el asesor del proyecto de la Unión Europea para la Policía Nacional Civil, Comisionado Divisionario Claude Laurie, con colaboración de la licenciada Luisa Arévalo, a petición del ex Ministro de Gobernación Francisco Bertrand Galindo, entre enero y marzo del 2002.

53 V. FESPAD. *El estado de la seguridad pública y la justicia penal 2001*. FESPAD ediciones, San Salvador, 2002. Pág. 14.

54 Entrevista sostenida con el Secretario de Asuntos Disciplinarios de la Inspectoría General Licenciado Ricardo Gómez Hecht, en noviembre del año 2003 en el marco de una investigación realizada para la Universidad para la Paz de Naciones Unidas.

55 PDDH, *La Policía Nacional Civil de El Salvador y el respeto...*, Pág. 98

En nota periodística⁵⁶, se destaca que la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil procesó a 5,039 policías durante el año 2003, por haber violado el reglamento disciplinario, de los cuales el 20% de los procesados cometieron faltas graves. Si la plantilla policial es aproximadamente de 15,000 elementos policiales, esto indica que un tercio de ellos cometieron al menos una falta disciplinaria en el año.

Al observar los datos estadísticos elaborados por la Inspectoría General, entre enero y septiembre del 2003, observamos que del total de denuncias recibidas en contra del personal policial (1,703 denuncias) el mayor porcentaje se refieren a mal procedimiento policial o administrativo (39.4%); en segundo lugar se encuentra la arbitrariedad y prepotencia (24.8%) y en tercer lugar las conductas constitutivas de delito (15.4%). Esta tendencia de las infracciones denunciadas y adjudicadas a los miembros de la institución policial es recurrente desde 1996. Pese a esto, a la fecha no ha existido “(...) un análisis exhaustivo de las tendencias y patrones de comportamientos predominantes entre el personal de la corporación, que pueda ser utilizado para toma de decisiones respecto a cambios en las políticas institucionales que pueden estar contribuyendo a reforzar y sostener tales patrones⁵⁷”

Por otro lado, de acuerdo con la normativa disciplinaria vigente, es al Jefe de servicio a quien le corresponde imponer las sanciones por la comisión de faltas leves y realizar las

investigaciones para las faltas graves y en todo caso debe notificar a la Inspectoría General la resolución de apertura del proceso y el resultado del mismo⁵⁸. Para esto, el Jefe policial se apoya en una sección o unidad disciplinaria, generalmente compuesta por dos o tres policías que se dedican a realizar estos trámites. Según el representante de la Inspectoría General, este proceso se desarrolla bajo la supervisión del ente contralor, ya que ningún expediente se archiva sin contar con el visto bueno del Inspector General.

Sin embargo, según el resultado de las verificaciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos “(...) existe una escasa intervención en procedimientos de indagación o en la conducción de los mismos por parte de los miembros de la Inspectoría; su papel más bien se ha orientado a recibir las quejas y distribuirlas a las distintas unidades disciplinarias de la PNC. Muchos de los casos son archivados en las delegaciones policiales sin que haya intervenido la Inspectoría⁵⁹”.

Asimismo, afirma la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, “los procedimientos instruidos por las unidades disciplinarias adolecen de vicios, en virtud de carecer de las diligencias mínimas de investigación, como son: entrevista a testigos, entrevista a víctimas, reconocimientos médicos, etc.; en la mayoría de los casos las investigaciones se cierran únicamente con entrevistas a los miembros de la corporación policial señalados como presuntos responsa-

56 Diario El Mundo, 3 de enero de 2004. Pág. 5

57 Aguilar Villamariona et al. *Información y gestión policial en El Salvador*. FESPAD ediciones, San Salvador, 2001. Pág. 75.

58 V. Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. Decreto Ejecutivo N° 72 del 15 de agosto del 2000, Diario Oficial N° 153, Tomo N° 348 del 18 de agosto de 2000.

59 PDDH, *La Policía Nacional Civil de El Salvador y el respeto...*, Pág. 92

bles y las actas de remisión elaboradas por los agentes captos. Muy pocos casos concluyen estableciendo algún tipo de responsabilidad, en su mayoría son archivados por falta de elementos o porque las presuntas víctimas no acceden a colaborar⁶⁰

2.1.4. Los derechos de los y las policías.

Durante el 2003, pese a las expectativas generadas entre los policías de mejorar sus condiciones laborales por la llegada de un Comisionado policial a la Dirección de la institución, la situación de los derechos de los policías se mantuvo. Las condiciones precarias en que se encuentra el personal policial en el cumplimiento del régimen de disponibilidad, la indefensión jurídica ante procesos disciplinarios sin las garantías procesales y la alta vulnerabilidad de los policías en sus labores operativas persisten, igual que en años anteriores⁶¹.

La falta de respeto a los derechos humanos de los miembros de la Policía Nacional Civil, por parte de las jefaturas y direcciones policiales, continúa siendo un talón de Aquiles de la institución, que no logra separarse de prácticas contrarias a una policía democrática conformada por policías profesionales. Con el régimen de disponibilidad el personal policial se encuentra viviendo en las dependencias policiales al igual que con el acuartelamiento, pero sin las condiciones que éste ofrecía (dormitorios, alimentos, lavado de uniformes), con lo cual la institución policial ha logrado ahorrarse gastos y reducir así su presupuesto,

sacrificando los derechos de los elementos policiales.

Asimismo, señalaron elementos policiales del nivel básico⁶² que entre otros de los graves problemas que tiene la institución, que no se superan y les afecta directamente, son los relativos a la inestabilidad laboral, la carencia de mecanismos de evaluación, la falta de estímulos, la mala distribución del personal, la asignación de sectores de responsabilidad muy amplios, la rotación constante del personal, los horarios de trabajo, la infradotación de equipo y uniformes, y la ausencia de una capacitación sistematizada, especialmente para el personal del nivel básico.

De acuerdo con las estadísticas de la Inspectoría General de las 1,703 denuncias recibidas, entre enero y septiembre del 2003, el 31.4% procedieron de miembros de la misma institución policial que fueron vulnerados en sus derechos por otros miembros de la Policía Nacional Civil.

Otras quejas expuestas por los miembros del nivel básico de la Policía Nacional Civil, son las relativas a las deficientes relaciones interpersonales que se dan al interior de la institución y que se refleja en una falta de apoyo y desconfianza de los altos mandos hacia ellos y redundan en una imposibilidad de establecer relaciones con la comunidad, ya que si lo hacen, los oficiales sospechan que son corruptos y los remueven de los puestos de trabajo hacia otras dependencias en el mejor de los casos, o son severamente sancionados.

60 *Idem supra.*

61 Además debe considerarse que un informe de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil reveló que los bajos salarios es una de las causales por la cual los agentes abandonan la institución por mejores oportunidades de trabajo. V. Diario El Mundo, 08-12-03, Pág. 6 y La Prensa Gráfica, 15-12-03.

62 V. FESPAD. *Informe de Talleres Policía -Comunidad I y II*, Centro de Estudios Penales de El Salvador, mayo y agosto 2003, respectivamente

Si este criterio se aplicara igualitariamente, debería sancionarse también a altos oficiales que muestran una muy buena relación con empresarios, políticos o funcionarios de gobierno. Lo cierto es que se trata de un criterio injusto y errado.

Un patrón que se observa en el comportamiento del sistema disciplinario es que preferencialmente está dirigido hacia el personal básico. De los 546 policías sancionados por los Tribunales Disciplinarios por la comisión de faltas graves⁶³ el 99% (540) fue personal del nivel básico (9.5% sargentos, 4.6% cabos y 84.8% agentes), el 0.7 % (4) personal del nivel ejecutivo y el 0.4 % (2) personal de nivel superior⁶⁴. De los 2,690 sancionados por la comisión de faltas leves⁶⁵ el 99.4% (2673) fue del nivel básico, 0.6 % (17) del nivel ejecutivo y ninguno del nivel superior.

De acuerdo a los datos anteriores, se podría concluir que los oficiales del nivel superior cumplen “(...) con las leyes, reglamentos, normas en general y las órdenes inherentes al deber profesional (...) (Art. 52 Reglamento Disciplinario PNC), pero no son capaces de “(...) ayudar a los demás a cumplir con sus propios deberes (...)”⁶⁶, lo cual puede constituir una falta disciplinaria leve, tipificada en el Art.

36 numerales 21, 22 y 24 de la normativa disciplinaria vigente⁶⁷, todos relativos a la negligencia en el ejercicio de las atribuciones disciplinarias y de orientación y estímulo del personal a su mando. Esta situación de desventaja del personal policial básico podría interpretarse como discriminación hacia un grupo específico de los miembros que conforman la institución policial.

Por su parte la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos constató que, en el mes de enero del año 2003, “(...) todo el personal técnico, administrativo y de servicio de la PNC, que laboraba bajo el régimen de Ley de Salarios había sido trasladado al sistema de contratos (...)”⁶⁸, constituyendo una violación a los derechos laborales de los afectados, pues de esta manera pierden su estabilidad laboral. Asimismo, verificó que dentro de la PNC, hay “(...) afectaciones al derecho de varias mujeres a tener una vida libre de violencia física, psicológica y sexual en el ámbito público, así como una violación al derecho al trabajo, en razón de la desprotección jurídica que afectó a las víctimas como consecuencia del incumplimiento estatal a su deber indelegable de investigar, procesar y sancionar, así como evitar el acceso a la justicia sin discriminación.”⁶⁹.

63 Datos de enero a octubre del 2003.

64 Uno de los oficiales del nivel superior fue procesado por abandono de labores.

65 Datos según registro de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil correspondientes a los meses de enero a octubre del 2003.

66 V. Título III, De la Disciplina. Capítulo I De la noción de Disciplina, del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil.

67 V. Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil.

68 V. PDDH. *La Policía Nacional Civil de El Salvador y el respeto...*, Pág. 192.

69 *Idem supra*.

2.2. La Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)

2.2.1. Acciones de la Academia Nacional de Seguridad Pública

En sus doce años de existencia, la ANSP ha experimentado una serie de cambios cualitativos y cuantitativos que denotan avances significativos, colocándose a la cabeza de las instituciones de formación policial en la región centroamericana, de manera tal, que fue elegida como la sede de del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO) para “apoyar el fortalecimiento de los cuerpos de policía (...)”⁷⁰ de la región.

A la fecha se contabilizan más de veinte mil graduados de los tres niveles jerárquicos de la PNC, los que desplegados en todo el territorio nacional y en diferentes divisiones especializadas, ejecutan los planes y programas de la Policía Nacional Civil. No obstante, en su proceso formador se ha incurrido en errores señalados por expertos en el tema y por los mismos elementos policiales⁷¹, como el verdadero origen de las deficiencias y malos procedimientos que adolece la Policía Nacional Civil.

Entre los logros obtenidos en el período correspondiente a junio 2002- mayo 2003⁷², la Academia Nacional de Seguridad Pública graduó a 685 nuevos alumnos del nivel básico, número que significa el nuevo contingente de policías que ingresa a la Policía Nacional Civil. Por su parte, la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil

reportó en el mismo período a 786 policías sancionados por faltas graves con suspensión o destitución del cargo (465 y 322, respectivamente), lo que establece un déficit de 101 policías, cifra que aumenta con la sumatoria del número de policías incapacitados, en vacaciones o con permiso temporal. Este dato significa que la Academia Nacional de Seguridad Pública no está cubriendo los requerimientos de personal policial que tiene la Policía Nacional Civil.

De lo anterior se puede inferir que la campaña de reclutamiento de la ANSP no ha superado las observaciones realizadas por ONUSAL en 1994, en el sentido que ésta se reducía a ser una publicidad que “no indica con suficiente claridad que la ANSP prepara a los futuros Policías Nacionales Civiles⁷³”; y por lo tanto, los aspirantes acuden más en función de resolver su necesidad económica que a prepararse como servidores públicos, lo que causa un despilfarro de las finanzas públicas en la formación de estos nuevos policías. En este sentido, se puede explicar que la falta disciplinaria grave más común del personal policial sea el abandono de labores.

Otro logro institucional obtenido es la creación del Sistema Educativo Policial, SEPOL, para “(...) sistematizar los niveles de formación, elaborando los documentos educativos para estructurar los Modelos de Selección, Académico, doctrinario y de Evaluación de Aprendizaje, con el fin de perfeccionar el Modelo Policial idóneo.”⁷⁴

70 ANSP Op. Cit. Pág. 25.

71 Para ampliación pueden revisarse las obras ya antes citadas de Rachel Neild, Gino Costa y del Consejo Nacional de Seguridad Pública. También pueden revisarse los informes presentados por ONUSAL en Ejecución de los Acuerdos de Paz en el Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes, Naciones Unidas, San Salvador, 1997.

72 ANSP. Op. Cit., Pág.39

73 Naciones Unidas. Ejecución de los Acuerdos de Paz en el Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes. ONUSAL, San Salvador 1997.

74 ANSP. Op. Cit., Pág. 17.

Este esfuerzo institucional no es el primero que se realiza. En repetidas oportunidades la Academia Nacional de Seguridad Pública ha elaborado diagnósticos, ha actualizado planes y programas pero no ha logrado consolidar un departamento de investigación, estudio y divulgación de materias relativas a la Policía Nacional Civil y la Seguridad Pública, que realice verdaderas investigaciones científicas del delito que podrían orientar una política criminal, y constituir “(...) el motor intelectual de la formación, porque sería el que impregnaría de conocimientos actualizados en materia criminal y policial a toda la enseñanza impartida por el instituto de formación policial (...)”⁷⁵, tal como había sido previsto desde su diseño y creación.

2.2.2. Distorsiones institucionales en la Academia Nacional de Seguridad Pública

Según el actual Director General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, Comisionado Jaime Vigil Recinos, se ha configurado “(...) una doctrina que contiene elementos ético-profesionales, que determinan parte de la filosofía de la formación policial en consonancia con el precepto constitucional que demanda de la Policía Nacional

Civil el desempeño de sus funciones con total respeto a los derechos humanos (...)”⁷⁶.

Sin embargo, para algunos oficiales del nivel superior entrevistados⁷⁷ la filosofía orientada a la comunidad, impartida en la Academia “(...) adolece de contenido y de respeto a los derechos humanos, porque no existe. Al alumno se le habla de la dignidad de las personas, pero que hay que ordenarle al sospechoso que se hincle para registrarlo”.

De acuerdo a lo afirmado por el personal de la División de Estudios, a requerimiento del Consejo Académico, la Academia había entrado en una fase de revisión y readecuación curricular, en todos los niveles de formación policial. Aspecto que puede considerarse positivo y de gran importancia, si se logran corregir las distorsiones en la formación policial señaladas en diferentes diagnósticos y estudios realizados sobre la enseñanza policial⁷⁸.

Sin embargo, para algunos entrevistados “(...) todos los esfuerzos en este sentido no logran eliminar los rasgos o vestigios de la formación militarizada y, aunado al régimen disciplinario, no permiten transmitir a los alumnos un sistema de valores y actitudes que

75 Rodés, Jesús, et Al., *Informe de la Misión de las Naciones Unidas para la Creación de la Policía Nacional Civil*. Naciones Unidas. Pág. 10.

76 Ponencia presentada por el Comisionado Jaime Vigil Recinos en el curso “Nuevas Formas de Seguridad en Centroamérica” desarrollado por la Universidad para la Paz, entre el 6 y 10 de octubre del 2003.

77 Para la realización de este informe se realizaron varias entrevistas a elementos policiales, de los diferentes niveles y grados, algunos de los cuales se encontraban realizando cursos de diversa naturaleza en la Academia Nacional de Seguridad Pública; personal docente y administrativo, todos los cuales por diversas razones pidieron guardar el anonimato. También se realizaron entrevistas y reuniones con el Subdirector, Comisionado González Garciaguire y el personal de la División de Estudios.

78 Para mayor información puede verse el Diagnóstico de las Instituciones del Ramo de Seguridad Pública realizado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en 1998, el Capítulo 8 del libro *La Policía Nacional Civil de El Salvador* escrito por Gino Costa, de 1999 o los cuadernillos sobre Convocatoria y Selección y la Capacitación en Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública: Una guía para la sociedad civil elaborado por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos en 1998.

favorezca la autodisciplina, el cumplimiento y el dominio de sí mismo, el respeto a otros y el servicio a la comunidad”⁷⁹.

De acuerdo con estos oficiales, el problema no ha estado en el pensum académico, sino en el contenido que se imparte, el cual incluso no tiene ninguna aplicación práctica en la función policial. Señalaron que en muchas ocasiones los docentes desconocen el trabajo policial, de tal manera que cuando es interrogado sobre la aplicación de determinado tópico en la labor policial, la respuesta casi siempre es evasiva o si el profesor es honesto responde que eso lo desconoce.

En este sentido, policías entrevistados señalaron que pese a la llegada de oficiales policiales a la Academia, esta no puede cumplir con los requerimientos de formación y actualización del personal policial, no sólo en los temas netamente policiales, sino en los filosóficos doctrinarios, porque en ella siguen estando los mismos docentes. Muchos de estos docentes e instructores carecen de especialización en el tema o pertenecieron a la ex CETIPOL (Centro de instrucción policial de los anteriores cuerpos de seguridad) o en el mejor de los casos, son policías graduados de la misma Academia Nacional de Seguridad Pública, con los vicios de formación que esta imparte, señalaron algunos docentes entrevistados.

Por su parte, policías del nivel básico que se desempeñan en el área urbana, señalaron que

la formación que se les imparte en la Academia es insuficiente para abordar la prevención del delito en el contexto social actual, ya que se enfoca esencialmente en materias jurídicas, como si fueran estudiantes de derecho, y en un entrenamiento para el uso de la fuerza, con énfasis en el arma de fuego, como si fuese una carrera militar⁸⁰. Lo que contraviene expresamente la recomendación de la Misión de las Naciones Unidas para la Creación de la Policía Nacional Civil que indicó que desde el principio había que poner en relieve que “(...) aparte de la inteligencia, el arma policial por excelencia es el palo o bastón policial y el revólver o la pistola (...) es sólo la última instancia del agente de policía ante el peligro de su propia vida o de la de terceros”⁸¹

Otra distorsión, que se ha señalado en repetidas oportunidades, es el poco efectivo proceso de evaluación y admisión, que permitió el ingreso de aspirantes que no cumplían con los requisitos legales⁸² y que se ha vuelto una práctica cotidiana, al permitir el ingreso de recomendados de Diputados, Ministros, militares, con relativa facilidad, y en muchos casos, sin cumplir con los mínimos requisitos que se exigen para el ingreso, afirmaron las fuentes entrevistadas.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su informe sobre El Salvador, publicado en abril de 2003, expresó su preocupación por las condiciones de reclutamiento de algunos agentes de la PNC,

79 Entrevista realizada a oficiales policiales.

80 V. Informe de Talleres Policía -Comunidad I y II, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, Centro de Estudios Penales de El Salvador, mayo y agosto 2003, respectivamente.

81 V. Rodés, Jesús, et Al., Informe de la Misión de las Naciones Unidas para la Creación de la Policía Nacional Civil. Naciones Unidas. Sin datos editoriales. Pág. 36.

82 V. Neil, Rachel. 1998. “Convocatoria y Selección Policial” en Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública: Una guía para la sociedad civil. WOLA. 1998. Pág.9. Costa, Gino. 1999. La Policía Nacional Civil (1990-1997), primera edición, UCA Editores, San Salvador, 1999. Págs 346-348. Ambos autores citan documentos de ONUSAL.

que no impiden el acceso de personas que pudieran estar involucradas en violaciones a derechos humanos o derecho humanitario⁸³.

Dentro de este punto cabrían los ingresos a partir de los decretos especiales relativos a la carrera policial⁸⁴, mediante los cuales se permitió el ingreso de “personal administrativo” de la PNC con más de cinco años de servicio en la institución, a los cursos de ascensos para el rango de subinspectores, lo cual, abrió el camino para que miembros de los antiguos cuerpos de seguridad, destacados en cargos administrativos en la PNC, pudieran obtener rangos y cargos policiales, situación que ya había sido proscrita en el proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz.

2.2.3. Nombramiento de nueva dirección y Consejo Académico

Con el nombramiento del Comisionado Jaime Vigil Recinos, en el año 2001, son tres ya los Directores del instituto de formación policial. Correspondiéndole así, ser el primer Director General proveniente de las filas de la institución policial y de manera semejante, al Comisionado Rafael Antonio González Garciguirre, ser el primer subdirector policial de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Desde el nombramiento de los oficiales policiales, a finales del 2001, hasta abril del 2003 la Academia Nacional de Seguridad Pública permaneció sin Consejo Académico, máximo organismo de dirección, lo que trajo como consecuencia la comisión de graves

distorsiones en el modelo de formación policial civil legado por los Acuerdos de Paz, así como en la administración académica de la institución.

En virtud de la ausencia del Comisionado Vigil, quien por razones de estudios se ausentó por un año, retornando hasta octubre del 2003, en dicho período, la dirección de la Academia recayó, interinamente, en manos del Comisionado González Garciguirre. Período en que personal entrevistado manifestó la presencia de una importante cantidad de procesos disciplinarios sin fundamentos, castigos ilegales, expulsiones, despidos injustificados que se presentaron, lo que generó un ambiente de inseguridad, intranquilidad y distorsión de valores, y una formación policial donde prevaleció una visión autoritaria del poder.

Este personal manifestó su preocupación por la involución que había sufrido la institución, el irrespeto permanente a los derechos humanos de alumnos, docentes y personal administrativo que se tradujo en una enseñanza enfocada en entrenamientos físicos extenuantes y un desprecio hacia las materias humanísticas.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos constató que en el mes de enero del año 2003, parte del personal docente, administrativo, técnico y de servicio de la Academia Nacional de Seguridad Pública que laboraba mediante Ley de Salarios fue obligado a firmar contratos temporales, por tres meses, mientras que aquellos que se

83 Comité de Derechos Humanos ONU. Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del pacto. Observaciones finales. El Salvador. CCPR/CO/78/SLV. Naciones Unidas, Nueva York, 22 de agosto, 2003. Accesible desde internet en el vínculo: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.CO.78.SLV.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.78.SLV.Sp?Opendocument)

84 Véase: Decreto Legislativo N° 535 del seis de septiembre de 2001, publicado en el Diario Oficial 174, tomo 352, del 17 de septiembre de 2001. También: Decreto Legislativo N° 601, 353, 8 de noviembre de 2001; Diario Oficial N° 216, T. 353, 15 de noviembre de 2001.

rehusaron suscribir tales documentos fueron despedidos arbitrariamente.⁸⁵ En este sentido, FESPAD, paralelamente a la investigación realizada por la PDDH, dio su respaldo legal a los 19 empleados despedidos, advirtiendo violaciones a los derechos laborales por parte de las autoridades de la ANSP⁸⁶.

Por otro lado, cabe señalar que la llegada de los Comisionados a la dirección de la Academia Nacional de Seguridad Pública riñe con el espíritu de los Acuerdos de Paz, los cuales pretendieron establecer que la persona que asumiera el cargo de dirección fuera un civil que cumpliera con los requisitos de alto nivel académico, experiencia en docencia y administración académica, y comprometido con el proceso de democratización, con el fin de mantener un instituto de formación policial autónomo que garantizara la doctrina enmarcada en los principios democráticos y en el esfuerzo de prevenir el delito.

Aunque el nombramiento de un oficial policial sea legalmente válido, en virtud de la cuestionada Ley Orgánica de la PNC, ello pone en cuestión uno de los puntos claves de la reforma policial salvadoreña que es la separación entre Policía y Academia como garantía de una formación eminentemente civil para los aspirantes y como un mecanismo para evitar o prevenir la reproducción de vicios o modos de hacer provenientes de las rutinas policiales.

Según la Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública el Consejo

Académico debe conformarse por “(...) ocho miembros civiles con destacada actuación en la vida civil, cultural, jurídica, técnica policial o académica del país, quienes serán nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Ministro de Seguridad Pública, con base en los criterios de pluralismo político” (Art. 11 de la Ley Orgánica de la ANSP). A la fecha se encuentran nombrados siete de los ocho: las licenciadas Gladys Marina Chávez y Ana Guadalupe Martínez, el licenciado José Mauricio Loucel y los doctores Rafael Durán Barraza, José Luis Lovo Castelar, Alfredo Martínez Moreno y Felipe Francisco Umaña. La mayoría de ellos con méritos en la rama del derecho, a excepción de Martínez y del licenciado Loucel cuya trayectoria más ha sido en el ámbito de dirección académica universitaria.

Este nuevo Consejo Académico, que entró en funciones en abril del 2003, no ha hecho sentir su presencia entre el personal de la institución, a lo sumo, señalaron las fuentes entrevistadas, ha movilizó al personal de la Secretaría Académica al solicitarles documentación sobre los planes y programas de estudio, pero en otro sentido, poco protagonismo tiene o ha tenido en el manejo de la institución, ya que al igual que los anteriores Consejos Académicos simplemente se reúnen a puerta cerrada con el Director y no verifican ni supervisan el funcionamiento del instituto de formación policial.

85 PDDH, La Policía Nacional Civil de El Salvador y el respeto..., Pág 157. Información contenida en los expedientes clasificados con los números: 01-0036-03 (acumulados LP-0134-02, LL-0410-01, 01-0908, LP-0485-02, LL-008-03, 01-0483-02 y 01-0913-02)

86 La Prensa Gráfica, 6/02/03, Pág. 2. Co Latino, 7/02/03, Pág. 2.

3. El Consejo Nacional de Seguridad Pública

Desde su creación el 8 de enero de 1996, el Consejo Nacional de Seguridad Pública se estableció como ente de carácter consultivo encargado de asesorar al Presidente en materia de seguridad pública.⁸⁷ En sus inicios su labor comprendería diseñar y evaluar políticas de seguridad pública a corto, mediano y largo plazo. Asimismo, se encargaría de supervisar la corrección en materia de seguridad pública de irregularidades y deficiencias actuales o futuras.

Sin embargo, esto cambia a partir del inicio del quinquenio 1999-2004, cuando se incluyeron por primera vez de manera oficial la participación ciudadana y la prevención social de la violencia como ejes fundamentales del modelo de seguridad, junto a la eficacia policial, fiscal y judicial.

En este contexto se remodeló el Consejo, otorgándole por decreto ejecutivo la doble calidad de organismo del gobierno e instancia de participación ciudadana para la formulación y la ejecución de políticas y programas de seguridad. En el seno de esta nueva definición funcional se le encomendó impulsar con responsabilidad ejecutiva un programa de prevención social de la violencia y la delincuencia, con énfasis en el componente de participación ciudadana, consistente en la

atención a zonas críticas de 17 municipios de la región central del país destacando sólo a tres departamentos entre los que se encuentran San Salvador, La Libertad y Sonsonate.⁸⁸

Lo anterior responde, según el CNSP, a los factores de riesgo que afectan a niños y jóvenes en los conglomerados urbanos más densamente poblados y en condiciones de exclusión y pobreza, considerados además de alto riesgo, en los que se establecen condiciones mínimas para la atención adoptando medidas de educación, ocio y oportunidades laborales para este sector poblacional. Aunque debe reconocerse como un avance, este tipo de trabajo resulta ínfimo en atención a la totalidad de la población joven de El Salvador y con poca incidencia en las políticas globales de seguridad del gobierno.⁸⁹

Además de lo anterior, la labor del Consejo se expresa a través de otras modalidades⁹⁰:

- a) Consultas y debates legislativos
- b) Desarrollo local y políticas municipales
- c) Propuesta de cobertura nacional de programas preventivos
- d) Coordinación con Sistema Judicial y Ministerio Público
- e) Políticas de gestión de recursos internacionales
- f) Estudios y publicación

87 Decreto Ejecutivo N° 1, de 8 de enero de 1996. Diario Oficial N° 4, T. 330, de 8 de enero de 1996

88 Véase www.cnsp.gob.sv

89 FESPAD, Estado actual de la seguridad pública y justicia penal en El Salvador. Junio 1999 - Marzo 2001, FESPAD ediciones, San Salvador. Pág. 3

90 Véase www.cnsp.gob.sv

Por otro lado cabe destacar que uno de los problemas que existe al interior del Consejo, según indicó el presidente de esta entidad es la falta de asignación de fondos para proyectos de prevención social,⁹¹ lo cual impide un mejor desempeño en sus funciones de prevención y a falta de antecedentes de programas gubernamentales orientados de manera formal, explícita y directa a la prevención social de la violencia, el Consejo se ha visto en la necesidad de abrir brecha en la gestión de recursos de cooperación externa, entre ellos la “prevención social de la violencia y delincuencia juvenil” actualmente auspiciado por la Unión Europea, a través de una contribución no reembolsable de 12, 800.000 Euros (un poco más de US\$ 14 millones). La financiación de la Comunidad europea estará limitada a 9,200.000 Euros, con una duración de 6 años, finalizando en marzo de 2008, quedando la contribución financiera al Consejo de 3,600.000 Euros.

A su vez el Consejo ha sido elegible para utilizar fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su programa de prevención de la violencia, además en la V Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Salvadorense de Cooperación, realizada en abril de 2002, España dejó establecido su propósito de apoyar “las iniciativas de prevención impulsados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública” cuyo monto no fue posible conocer.

Asimismo, el Consejo es la entidad nacional de referencia del programa “Sociedad sin

Violencia” que se impulsa en El Salvador, por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual surge como una iniciativa del PNUD como una respuesta a las inquietudes sobre la problemática de la violencia y sus diferentes formas de expresión. El programa pretende contribuir a reducir, prevenir y transformar el fenómeno de la violencia, a través de la generación de espacios de debate y condiciones que favorezcan una convivencia social, tolerante y pacífica.

La crítica más fuerte a la actual gestión en materia de seguridad es el predominio en los criterios políticos en la toma de decisiones al grado de centralizarlos y como consecuencia el debilitamiento o asignación de papeles secundarios a instituciones creadas como contrapeso y fiscalización de la Policía, como lo era el Consejo. Paradójicamente el Consejo a pesar de ser el organismo creado para asesorar al Presidente en materia de seguridad pública ha sido excluido en la toma de trascendentales decisiones, al grado de tener serias desavenencias con las acciones gubernamentales para el caso, la implementación del Plan Mano Dura y la Ley antimaras, pues según reiteradas declaraciones, el presidente del Consejo manifestó estar en total desacuerdo con la ley, pues se prestaba a arbitrariedades⁹², incluso señaló que esta acción iba en contra de su plan de trabajo de rehabilitarlos.⁹³

Como hemos señalado, el Consejo Nacional de Seguridad Pública no ha tenido protagonismo, a pesar de ser el ente creado para

91 El Diario de Hoy, 22-05-01, Pág. 6.

92 La Prensa Gráfica, 24-08-03, Págs. 8-9

93 La Prensa Gráfica, 25-07-03, Pág. 12

asesorar al Presidente en materia de seguridad pública, destacando con esto que la gestión estatal en materia de seguridad pública ha estado plegada a criterios e intereses políticos o percepciones mediáticas antes que a necesidades concretas de la sociedad, observando también que la actual gestión gubernamental ha apostado a una represión dejando a un lado el área de prevención, labor asignada al Consejo el cual tiene una limitada capacidad de acción e incidencia en las políticas globales de gestión de la conflictividad.

4. Ministerio de Gobernación

El Ministerio de Gobernación (en adelante MG) fue creado el 18 de diciembre del año 2001 a través del Decreto Ejecutivo número 124, que integró dentro de este nuevo ramo estatal lo que antes era el Ministerio del Interior y el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. Según las autoridades, esta reforma respondía al afán de establecer una estrategia de combate a la delincuencia que de forma integral y conjunta recogiera los aportes que puedan provenir de las áreas de seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad jurídica.

Con la asimilación de estas instancias gubernamentales, el MG amplió sus competencias a dimensiones que superan el ya extenso ámbito competencial con el que de hecho contaba antes del proceso de fusión. La creación del ministerio supuso la aglutinación de 17 dependencias de la más variada naturaleza (entre las que se encuentran Correos, Radio El Salvador, La Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, UTE, Imprenta Nacional, etc.) el MG es una de las entidades más polifacéticas del gobierno de El Salvador.

Las múltiples funciones que desarrolla el MG pueden ser ubicadas dentro de tres grandes rubros:

1. Seguridad Ciudadana, que busca el desarrollo e implementación de una política de seguridad que complementa o de soporte al trabajo de la Policía Nacional Civil mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana en áreas de prevención y control.
2. Gobernación, que brinda apoyo territorial y de coordinación interinstitucional en cada comunidad para el buen desempeño de la política gubernamental.
3. Seguridad Jurídica, que fortalece el marco jurídico y legal en que se fundamenta la operación de las otras dos grandes áreas.

Orgánicamente, el MG tiene a la cabeza el despacho ministerial, un nivel abajo se encuentran los dos principales Viceministerios en que se descompone el MG: El Viceministerio de Seguridad Pública y el Viceministerio de Gobernación; junto a ellos se encuentra la Dirección General de Seguridad Jurídica y la Gerencia General. Siempre dependiendo del despacho ministerial, pero como instituciones autónomas, se encuentran la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Del Viceministerio de Seguridad Pública dependen a su vez la Dirección General de Seguridad Ciudadana, junto a la Dirección General de Migración⁹⁴, la Dirección General de Centros Penales y la Comisión Salvadoreña Antidrogas (COSA)

La Ley de Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales del año 2003 asignó US\$183,135,765 al ramo de Gobernación, cantidad que a su vez se redistribuye de la siguiente manera:

94 Resulta interesante destacar que la Dirección de Migración se encuentra colocada en un área relativa a seguridad, en clara concordancia con las lógicas de seguridad hemisféricas de considerar la cuestión migratoria como un asunto de "seguridad".

Tabla 1.5.
Distribución presupuestaria del Ministerio de Gobernación

Dependencias o áreas	Presupuesto asignado	Porcentaje
Dirección y Administración Institucional	\$5,718,920	3,12%
Seguridad Ciudadana	\$4,798,595	2,62%
Gobernación	\$5,971,340	3,26%
Justicia	\$880,685	0,48%
Servicios de Seguridad Pública	\$134,600,000	73,50%
Servicios de Reclusión y Readaptación	\$16,367,540	8,94%
Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades	\$12,844,975	7,01%
Infraestructura Penitenciaria	\$1,953,710	1,07%
Total	\$183,135,765	100%

Fuente: Ley General del Presupuesto 2003.

Casi de inmediato puede apreciarse como la distribución de recursos se inclina a favor del rubro de servicios de seguridad pública, con una asignación presupuestaria del 73.50%, es decir \$134,600,000 (5.41% del Presupuesto General de la Nación, PGN) convirtiéndose en la principal partida presupuestaria de esta dependencia gubernamental. Por su parte la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), inserta en la partida nominada “Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades” apenas ocupa un 5.11% del presupuesto asignado al MG, es decir \$9,356,740 (0.38% del PGN) A diferencia de lo que sucede con la partida de justicia, que posee apenas un 0.48% del presupuesto asignado al MG, es decir \$880,685 (0.035% del PGN), la partida de Seguridad Ciudadana, con un 2.62% del presupuesto interno del MG o \$4,798,595 (0.19% del PGN), o la partida asignada a la infraestructura penitenciaria y los servicios de reclusión, que juntos suman un 10% del presupuesto asignado al MG, es decir \$18,321,250 (0.74% del PGN)

La Dirección General de Seguridad Ciudadana desarrolló en el año 2003 una versátil cantidad de actividades, que no siempre muestran una relación directa con lo que concierne al área de seguridad pública.

En lo relativo a seguridad pública, para el período que comprende los años 2002 a 2003, esta Dirección desarrolló las siguientes actividades: planes de acción y participación de seguridad ciudadana, diagnósticos de seguridad ciudadana en comunidades, planes de acción y participativos de seguridad ciudadana, actividades de fomento de la cultura de la denuncia ciudadana, charlas sobre la ley penal, hurto, pandillas, política criminal, contrabando y divulgación de derechos constitucionales, revisión de ordenanzas contravencionales, charlas sobre legalización de parcelas, promoción mediante la elaboración o el tiraje de trípticos relacionados a seguridad ciudadana y de prevención comunitaria del delito, participación en la conformación de organizaciones entre comités municipales y comités comunales de seguridad ciudadana y realización de actividades de esparcimiento⁹⁵.

95 Véase: www.gobernacion.gob.sv

Dentro de las acciones que no parecen tener una conexión directa con el tema de seguridad ciudadana encontramos: la participación del Ministerio de Gobernación, en la prevención de desastres naturales a través de capacitaciones y charlas en materia de medio ambiente y desastres naturales y la participación en gestiones dirigidas a la construcción de obras en comunidades o en la coordinación con otras instituciones para la construcción de dos puentes⁹⁶.

En todo caso, la participación del MG en materia de seguridad pública no se limita a la ejecución directa de proyectos relativos a esta materia, es también un importante protagonista en la formación de iniciativas de ley que tengan que ver con el tema de seguridad pública, atribuciones que posee este ramo gubernamental según el Art. 34 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, que en lo que nos interesa, reza de la siguiente manera:

“Compete al Ministerio de Gobernación ser responsable de las áreas de justicia, seguridad pública y otros asuntos de carácter interno, tales como:

- 2) Asesorar al Presidente de la República y a los Ministros de Estado respecto a proyectos de leyes o de sus reformas, que sean sometidas a su consideración.
- 6) Coordinar los esfuerzos nacionales contra el crimen organizado, el lavado de dinero y la corrupción, así como apoyar la prevención integral del consumo y uso indebido de drogas, su control y fiscalización y el tratamiento y rehabilitación de adictos, así como dar

cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos en estas materias;

- 7) Coordinar, cuando sea necesario y legalmente procedente, las acciones de seguridad pública con el Ministerio de Defensa Nacional y con el Organismo de Inteligencia del Estado.”

El ejemplo más palpable de lo anterior se ha evidenciado en diferentes iniciativas de reforma legal de la legislación penal y procesal penal, así como más recientemente con el proceso de formación de la ley antimaras, en donde la participación del MG, junto a la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, superó incluso la que tuvieron otras instituciones también llamadas a participar en la gestión y planeación de políticas de seguridad pública⁹⁷.

La participación del Ministerio de Gobernación se evidenció el 25 de julio del año 2003, cuando la propuesta de Ley antimaras fue presentada personalmente ante el seno legislativo por el titular de esta institución. Si previo a su aprobación formal en el Órgano Legislativo el proyecto de Ley antimaras estuvo marcado por críticas a su dudosa constitucionalidad, estas aumentaron una vez inició su vigencia, a las que también se sumó la reacción de los jueces, que de manera casi unánime inaplicaron la ley, en todo este tiempo el Ministerio de Gobernación se mostró públicamente en favor a la misma.

El clima de debate obligó al Órgano Legislativo a organizar el 22 de agosto del

96 *Idem Supra.*

97 Es el caso de la Dirección General de Seguridad Pública, que a pesar de lo dispuesto en el artículo 5, literal “a”, de su decreto de formación (diario oficial número 4, tomo 330 del 8 de enero de 1996) posee la atribución de “estudiar y analizar los problemas concernientes a la situación de la seguridad pública en general en el país, a fin de formular las recomendaciones pertinentes”, más adelante el mismo decreto adiciona a esta función la de “emitir opinión sobre los diferentes anteproyectos de la Legislación y Reglamentación concerniente al área de seguridad pública...”.

2003 un foro de discusión de la Ley antimaras, al que asistieron una enorme variedad de entidades oficiales y de sociedad civil. El foro contó con la asistencia de un representante del Ministerio de Gobernación, cuya postura nuevamente fue de apoyo a la controvertida ley, esta vez sin embargo, admitiendo la posibilidad que la misma fuese suplida con reformas al Código Penal⁹⁸. La posición del representante fue desmentida poco después por otras autoridades del MG y fue calificada como una apreciación particular del ponente y no la verdadera posición del Ministerio de Gobernación.

El 20 de octubre del 2003 el Presidente de la República anunció la creación de una comisión especial para analizar reformas a la Ley antimaras, el ente extraordinario fue integrado por el máximo representante del Ministerio de Gobernación junto a los titulares de la Policía Nacional Civil, Ministerio de Defensa y la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, luego de determinar lo innecesario de reforma alguna, la comisión volcó su interés a vigilar el seguimiento y aplicación de la ley, y su presencia en la palestra pública normalmente respondió a defender la validez y aplicación de la legislación antipandillas. Vale decir que en esta comisión especial, la Dirección General de Seguridad Pública, llamada por medio del decreto que le da vida a “estudiar y analizar los problemas concernientes a la situación de la seguridad pública” en el país, no fue convocada a formar parte.

Sección II. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)

1. Recuperación de la credibilidad institucional

En el informe que antecede al presente, se expuso que con el nombramiento de la nueva titular de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, esta entidad había comenzado a dar pasos importantes para su recuperación institucional, siendo muestra de ello la confianza que la población nuevamente comenzaba a depositar en ella, como lo indicaba una encuesta realizada en octubre de 2001 por la empresa CID- GALLUP, según la cual la PDDH se encontraba en el tercer lugar de las instituciones en las que la población tenía mucha o alguna confianza⁹⁹.

Esta opinión optimista sobre el papel de la nueva Procuradora, fue compartida por el Secretario General de Naciones Unidas, quien en un informe sobre la situación en Centroamérica que se dio a conocer a finales de 2002, expuso: “Durante su primer año de funciones, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador ha logrado invertir un prolongado período de deterioro de esa institución fundamental, que surgió del proceso de paz.”¹⁰⁰ Cuatro meses más tarde, en un documento agregado al informe mencionado, el Secretario General afirmó “La Procuraduría para la Defensa de

98 La Prensa Gráfica, 26-08-03, Pág. 10 y El Diario de Hoy, 26-08-03, Pág. 14.

99 V. FESPAD. *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2001*. FESPAD ediciones, San Salvador, 2002, Pág. 26

100 V. Naciones Unidas. *La situación en Centroamérica. Informe del Secretario General*. A/57/384, 6 de septiembre de 2002, Pág. 3

los Derechos Humanos, tras un período de ineficacia, ha recuperado su función prevista de protectora independiente de los derechos de los ciudadanos.”¹⁰¹

A finales de 2003, un sondeo de opinión realizado por el Instituto Universitario de Opinión Pública, IUDOP, de la Universidad Centroamericana, UCA¹⁰², ubicó a la Procuraduría como una de las instituciones públicas mejor valoradas por la población con un porcentaje de 38.9% de opiniones que le daban alguna o mucha confianza, arriba de otras entidades como la Fiscalía General de la República con 28.4% y del Gobierno Central con 37.9%. Pese a que la PDDH aparecía debajo de otras instituciones como la Policía Nacional Civil (57.4%) y la Fuerza Armada (45.8%), se puede afirmar que mantiene una relevante de aceptación en la confianza de la población.

Todo lo anterior indica que la PDDH ha logrado restablecer mucho la credibilidad institucional, que se había mermado luego de la gestión realizada entre 1998 y 2001, período en el cual prevalecieron intereses políticos orientados a deteriorar la labor y la imagen de esta institución que es crucial para la promoción y vigencia de los derechos humanos en El Salvador.

2. Avances en el fortalecimiento institucional

Como parte de su fortalecimiento institucional, la presente gestión de la

Procuraduría, se había impuesto un estilo de trabajo basado en la planificación; es decir, en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y revisión de planes de acción a corto, mediano y largo plazo. En su primer informe de labores, esta institución dio a conocer que sus metas a mediano y largo plazo pensadas para el período restante de la gestión actual, eran: 1) Cumplimiento del mandato institucional; 2) Ampliación de la cobertura de la difusión; 3) Impulso de análisis e investigaciones; 4) Especialización técnica derechos humanos; 5) Participación de otros actores en la defensa y promoción de derechos humanos y 6) Revisión de los sistemas de información¹⁰³.

Este breve informe no pretende realizar una evaluación del cumplimiento de dichas metas, labor que debería ser objeto de un estudio específico; sin embargo, conforme a los conocimientos y experiencias de FESPAD, se pueden hacer algunas valoraciones sobre ciertas metas en particular. En primer lugar, en cuanto al cumplimiento del mandato institucional, se puede afirmar que la Procuraduría en buena medida ha cumplido con su labor de “Velar por el respeto y la garantía de los Derechos Humanos” (Art. 194 I, 1º, Constitución) y “(...) supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas” (Art. 194 I, 7º, Constitución), que, en suma, conforman el mandato principal de esta institución.

101 V. Naciones Unidas. *La situación en Centroamérica. Informe del Secretario General*. Adición. A/57/384/Add.1, 20 de diciembre de 2002.

Informe sobre el cese de la función de verificación de las Naciones Unidas en El Salvador, Pág. 4

102 IUDOP. *Evaluación del país a finales de 2003 y perspectivas electorales para 2004*. Boletín de Prensa, año XVIII, No.4. Encuesta de Opinión Pública.

103 Cf. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, julio - diciembre de 2001, Pág. 58

Entre 2002 y 2003, la PDDH se destacó por fiscalizar actuaciones relevantes de diversas instituciones públicas, entre ellas la Corte Suprema de Justicia, por el desempeño de uno de sus integrantes en un caso en el que aparentemente actuó como juez y parte¹⁰⁴, en los casos de jueces destituidos por supuesta posesión de títulos universitarios irregulares¹⁰⁵; la PNC, por la existencia en su interior de posibles grupos de exterminio¹⁰⁶; la PNC y el Cuerpo de Agentes Metropolitanos de San Salvador, por malos tratos a niños y niñas viviendo en las calles¹⁰⁷; Fiscalía General de la República, en la investigación del asesinato de la niña Katya Miranda¹⁰⁸ y la omisión de investigación en el caso de los jesuitas de la UCA109; Ministerio de Gobernación y Dirección General de Centros Penales por la existencia de abusos contra personas privadas de libertad, especialmente en un nuevo centro penal de máxima seguridad¹¹⁰.

La complejidad y amplitud de este mandato, las violaciones a los derechos humanos y los abusos de poder que persisten en el país, así como la tradición de poca transparencia y sometimiento a la rendición de cuentas de los organismos de gobierno, hicieron que la PDDH, al ejercer sus funciones para cumplir con dicho mandato, fuese señalada por representantes del gobierno, de algunos partidos políticos, de cúpulas empresariales y otros grupos de poder, como una institución

parcial, confrontadora y proclive a intereses de grupos de oposición. Esto indicaría que algunos sectores sociales todavía no logran entender que, por la naturaleza de esta institución, es imposible evitar cierto grado de confrontación, en la medida que el cumplimiento efectivo de su mandato, implica ejercer una labor de monitoreo, control y, eventualmente de censura, hacia quienes ejercen el poder o actúan bajo su consentimiento.

Por otra parte, con cierto conocimiento de causa, se puede afirmar que se cumplieron algunos avances en la meta de lograr la “Participación de otros actores en la defensa y promoción de derechos humanos”, especialmente a través de la apertura de espacios de coordinación con organismos no gubernamentales, propiciados por la PDDH, como las llamadas mesas de apoyo a la gestión de la Procuradora y a las Procuradurías Adjuntas, así como en la ejecución de programas y actividades de educación y sensibilización en materia de derechos humanos a diversos sectores sociales, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil.

Se tiene poco conocimiento de los avances con relación a las otras metas de mediano y largo plazo. Según la propia Procuraduría, al completar dos años de sus funciones, en lo que respecta al fortalecimiento institucional, se destacan como logros los siguientes:

104 La Prensa Gráfica, 24-04-03, Pág. 10

105 La Prensa Gráfica, 20-05-03, Pág. 10

106 El Diario de Hoy, 25-04-03, Pág. 18

107 La Prensa Gráfica, 22-03-03, Pág. 40

108 Diario El Mundo, 24-04-03, Pág. 9

109 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, julio 2002 - junio 2003*, San Salvador, 2003, Págs. 171 a 173

110 Diario Co Latino, 06-10-03, Pág. 3

1) Capacitación técnica del personal; 2) Superación de muchas carencias de equipamiento; 3) Ampliación de la actuación de la PDDH, al desarrollar iniciativas en todos los ámbitos de sus potestades constitucionales; 4) Reapertura de las relaciones de cooperación internacional; 5) Reorientación, mayor eficacia y eficiencia de los procesos administrativos y de atención de casos; 6) Elevación de la calidad de las resoluciones, opiniones y acciones; 7) Reconocimiento en el ámbito nacional e internacional de la PDDH como una institución con un alto grado de compromiso por los derechos humanos y con excelencia técnica en la materia y 8) Recuperación de la credibilidad ante la población.¹¹¹

3. La PDDH y la situación de la seguridad pública y la justicia penal

Desde su primer informe oficial de labores, la actual dirección de la PDDH puso de manifiesto su preocupación por lo que en ese entonces identificó como indicios de una “crisis institucional de la PNC”, destacando como características de ello la permanente posición de la policía como la entidad estatal más denunciada por presuntas violaciones a los derechos humanos, el posible alejamiento del concepto de seguridad democrática que le dio origen, entre otras cosas por la participación creciente y constante de la Fuerza Armada en labores de seguridad pública, la realización del proceso de depuración y la aprobación de la nueva Ley Orgánica de la PNC de forma poco

transparente, así como la violación generalizada y sistemática de los derechos de los y las policías, particularmente del nivel básico.¹¹²

No obstante, en el informe que antecede al presente, FESPAD manifestó su preocupación por que la PDDH no había investigado, ni había puesto suficiente atención a ciertas situaciones que podrían ser indicios de graves violaciones a los derechos humanos cometidos por miembros de la corporación policial y que, independientemente de las responsabilidades individuales, posiblemente eran propiciadas por condiciones institucionales. Entre esas situaciones se expusieron las siguientes: 1) Indicios de golpes, lesiones y otros malos tratos propinados a personas detenidas; 2) Detenciones arbitrarias, bajo la acusación de que las personas detenidas cometieron el delito de resistencia; 3) Procedimientos policiales inapropiados que terminan en violaciones a los derechos humanos como el caso del frustrado rescate del niño Villeda y 4) Los procedimientos aplicados por la PNC cuando se realizan manifestaciones públicas por parte de sectores sociales organizados¹¹³.

Las situaciones indicadas no fueron parte del informe anual de labores más reciente de la PDDH, cuyo apartado sobre la Seguridad Pública, está conformado únicamente por los temas de criminalidad, violencia, violencia policial contra niños y niñas, impunidad, impunidad estatal en el caso Jesuitas y personas privadas de libertad.¹¹⁴ Sin embargo, a finales del año 2003, la Procuraduría presentó

111 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, julio 2002 - junio 2003*, San Salvador, 2003, Pág. 5

112 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, julio - diciembre 2001*, San Salvador, 2002, Pág. 16 a 19 y 102 a 105

113 V. FESPAD. *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador 2001*. FESPAD ediciones, San Salvador, 2002, Pág. 24

114 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, julio 2002 - junio 2003*, San Salvador, 2003, Págs. 139 a 177

uno de los informes más completos, con amplitud de datos y análisis, así como con amplia sustentación técnica, sobre el desempeño en los últimos tres años de la Policía Nacional Civil, de las autoridades responsables de su conducción y del diseño e imposición de políticas de seguridad pública.

En dicho informe son analizadas la mayoría de las situaciones antes señaladas y, a la vez, éstas son sustentadas con la exposición de una serie de casos que fueron presentados como denuncias ante la PDDH. Uno de los temas ahondados es el de los tratos crueles, inhumanos y degradantes practicados por miembros de la PNC contra personas detenidas, e incluso se va más allá al denunciar casos de tortura que, aun sin llegar a tomar las dimensiones de una práctica sistemática, ni de utilización con fines políticos, son extremadamente preocupantes por la naturaleza misma de este tipo de delitos cometidos por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Entre las conclusiones más importantes expresadas por la Procuraduría, pueden citarse las siguientes:

“(...) mueve a extrema preocupación el hecho de que los casos verificados en el presente informe demuestran la responsabilidad de miembros de la PNC en violaciones a los derechos humanos, muchas de ellas de particular gravedad, como casos de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes a detenidos (...) También le resulta alarmante que, muchas de tales infracciones han tenido lugar en ambientes de tolerancia institucional, incluso de parte de las altas autoridades de la

corporación policial. Asimismo, que otras de tales infracciones, como las detenciones arbitrarias sistemáticas, son el producto de políticas deliberadas impulsadas por altas esferas del Poder Ejecutivo.”¹¹⁵

Las situaciones verificadas y presentadas en ese informe son de tal envergadura, que la PDDH pone de manifiesto ya no una situación de episodios aislados que contradicen el espíritu democrático de la Policía Nacional Civil, si no más bien una situación de permanente intervención gubernamental animada por el deseo de mantener en la PNC los viejos esquemas de seguridad antidemocrática que caracterizaron y deterioraron a los denominados cuerpos de seguridad pública que fueron eliminados con los Acuerdos de Paz. Al respecto se dice:

“(...) la corta historia de la Policía Nacional Civil es la historia de una entidad continuamente afectada por los esfuerzos gubernamentales de imponer, en la joven policía, los viejos esquemas de militarización, autoritarismo, distanciamiento de la comunidad e impunidad respecto de los abusos policiales, entre otros factores igualmente graves; en desmedro, obviamente, del suficiente apego del nuevo cuerpo policial a la doctrina emanada de los Acuerdos de Paz e, inclusive, también, en desmedro de una real profesionalización y modernización de la PNC. (...)”¹¹⁶

En cuanto a la justicia penal, en el período que abarca el presente informe, la PDDH se destacó principalmente por ejercer una fuerte vigilancia de los derechos de las personas

115 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *La Policía Nacional Civil y el respeto a los Derechos Humanos*, San Salvador, 2003, Pág. 176 y 177

116 *Ibíd.*, Pág. 177

privadas de libertad, función que de forma específica le atribuye la Constitución de la República (Art. 194, 5º, Constitución). El ejercicio de esta atribución le valió duros enfrentamientos con otras altas autoridades del país. Un caso ilustrativo fue el acontecido en diciembre de 2002, cuando la Procuraduría contribuyó a evitar una masacre en la Penitenciaría Central “La Esperanza”, durante el desarrollo de una requisita realizada por las autoridades penitenciarias y unidades especiales de la PNC, que provocaron un amotinamiento de internos del que resultaron dos agentes policiales muertos y dos más heridos; un interno muerto y varios custodios lesionados.¹¹⁷

La requisita fue sorpresiva y no se notificó previamente a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) -a pesar de que así lo exige la ley -, sino hasta que había dado inicio. El procedimiento estuvo viciado por arbitrariedades, tales como daños a las propiedades de los internos y la negación de agua y alimentos a los mismos. Según la PDDH, la planificación de la requisita fue deficiente y no previó la adecuada seguridad del personal policial y de los custodios que participaban de la misma. Esto generó descontento en los reos y por tal motivo se amotinaron. El director de la PNC y los oficiales a cargo de la acción, no previeron la mínima seguridad del personal que realizaba los registros a sabiendas que era una población que tendería a amotinarse ante los sucesos y a comportarse de una forma violenta.¹¹⁸

El procedimiento policial empleado en la penitenciaría no fue investigado. La Policía y la Fiscalía acusaron públicamente a la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de ser la responsable de los resultados trágicos, porque ella se interpuso para evitar que una unidad especializada de la policía entrara a rescatar a los policías que habían sido tomados como rehenes. Según la policía, el rescate pudo llevarse a cabo, pero la Procuraduría lo desmintió al asegurar que cuando la unidad policial quería entrar al penal, ya habían sido asesinados los agentes y se tenía que resguardar la seguridad de los dos rehenes heridos que efectivamente fueron rescatados con vida como resultado de la mediación de la Procuraduría.¹¹⁹ La procuraduría responsabilizó de los resultados del motín al director de Centros Penales, “(...) por su incapacidad de manejar los operativos que se realizan en el interior de las cárceles”.¹²⁰

Otra relevante actuación de la Procuraduría con relación al tema penitenciario, fue el informe sobre el nuevo centro penal de máxima seguridad, ubicado en las afueras de la ciudad de Zacatecoluca, departamento de La Paz. En dicho informe, la Procuraduría afirma que a través de inspecciones, entrevistas con funcionarios, internos y sus familiares, se pudo constatar que en ese centro penal las personas privadas de libertad fueron recibidas a golpes, amenazas y otras vejaciones que forman parte de lo que las autoridades han dado en llamar “protocolo de bienvenida”. Asimismo, pudo constatar que las medidas

117 V. Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos. *Relación de Hechos de Violencia en la Penitenciaría Central “La Esperanza”*. Segundo Informe. San Salvador, 20 de diciembre de 2002.

118 La Prensa Gráfica, 21-12-02, Pág. 18

119 Cf. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *La voz de la Procuraduría*. Época I, No.1, Enero de 2003.

120 La Prensa Gráfica, 18-12-02, Pág. 6

afectan también a sus familiares, especialmente a sus hijos menores y que la arbitrariedad de las autoridades penitenciarias también afecta la labor de los jueces de Vigilancia Penitenciaria y de lo Penal.¹²¹

Pese a la constatación de estos hechos, no hay completa correspondencia con las recomendaciones que la PDDH emite en el informe citado. En resumen se limita a solicitar al Ministro de Gobernación y al Director General de Centros Penales, cesen los tratos crueles, inhumanos y degradantes que se aplican a los internos; les pide también ordenar una investigación sobre los hechos denunciados, respetar el fin de la pena establecido en el artículo 27 de la Constitución, respetar los derechos de las personas detenidas provisionalmente, hacer una mejor distribución de los recursos del sistema penitenciario y no obstaculizar la labor de los jueces en el centro penal. Sobre la base de los hechos comprobados, era más adecuado que la Procuraduría recomendara el cierre definitivo o la suspensión temporal de dicho centro, mientras no se aplicaran medidas correctivas de los abusos cometidos en el mismo.

4. Los intentos por debilitar a la PDDH

A lo largo de su historia, dos obstáculos constantes ha tenido que enfrentar la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el afán de lograr su consolidación y desarrollo: la baja asignación presupuestaria y la falta de respaldo de otros órganos de gobierno. En los últimos dos años, la falta de respaldo institucional se convirtió en abiertos

ataques de titulares de otras instituciones gubernamentales hacia la PDDH, así como desde supuestas organizaciones ciudadanas, a los que se suman amenazas anónimas e intimidaciones contra su titular y otros funcionarios, situación que contradice el compromiso suscrito por el Presidente de la República en la Tercera Cumbre de las Américas, según el cual los gobiernos de la región acordaron fortalecer los sistemas de protección derechos humanos, incluyendo el fortalecimiento de los organismos nacionales encargados de la promoción y defensa de tales derechos.¹²²

En lo que toca al tema presupuestario, la Procuraduría es una de las instituciones que conforman el Ministerio Público de El Salvador, junto con la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de la República; sin embargo, es la entidad que adolece de la más baja asignación presupuestaria, lo que además de limitar sus recursos materiales como infraestructura, equipos, inversión tecnológica etc., repercute también en las condiciones laborales de sus empleados, quienes en muchos casos reciben las más bajas remuneraciones a pesar de que reúnen las mismas condiciones técnicas y profesionales que los operadores de la Fiscalía y la Procuraduría General, y desempeñan una carga laboral igualmente comparable.

En uno de los informes más recientes del Secretario General de Naciones Unidas, se reconocen estos graves obstáculos impuestos

121 Cf. Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos. *Personas privadas de libertad bajo un régimen de internamiento Inhumano en el Centro de Seguridad de Zacatecoluca*. Exp. 01-0544-03. Sin editar, San Salvador, octubre de 2003.

122 Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas. Québec, 20 a 22 de abril de 2001, página 6/49. Esta contradicción que hemos mencionado se confirma con el hecho que en el *Informe nacional de seguimiento a la implementación de los mandatos del Plan de Acción de Québec* correspondiente a junio 2002-junio 2003, el gobierno de El Salvador no mencionó ninguna acción tomada para el cumplimiento del compromiso adquirido en materia de fortalecimiento de las instituciones de derechos humanos en el plano local. Véase: *Informe nacional de seguimiento a la implementación de los mandatos del Plan de Acción de Québec*, accesible desde: <http://www.oas.org/>

a la Procuraduría y se exhorta al gobierno al estado salvadoreño a dotarle de mayores recursos, al afirmar: “Para reforzar su capacidad, el Procurador necesitará recursos adicionales. Compete al Estado proporcionarle recursos suficientes comparables con las consignaciones presupuestarias que reciben otras instituciones clave del sector judicial, como las oficinas del Fiscal General y del Procurador General. También se necesita de todas las instituciones encargadas de asegurar las garantías procesales y el respeto de los derechos humanos, entre ellas la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el firme empeño en cooperar y respetar la función singular de las demás instituciones”.¹²³

Algunos acontecimientos indicarían que debido al papel crítico de la Procuraduría hacia determinadas acciones y políticas gubernamentales, han generado campañas de desprestigio en contra de la actual Procuradora. Esto explicaría cierta tendencia de algunos medios de comunicación social que han dado primacía a destacar problemas internos, debilidades y obstáculos de la PDDH, omitiendo o prestando muy poca cobertura a sus logros o avances. Por ejemplo, en el año 2002, uno de los principales periódicos del país publicó un amplio reportaje, según el cual, una decena de empleados ofrecieron testimonio sobre irrespeto, malos tratos, decisiones arbitrarias, imposición de silencio y despidos injustos atribuidos a la Procuradora.¹²⁴

El intento por desprestigiar y descalificar la función de la Procuraduría, podría también ser el motivo de las acusaciones públicas dirigidas

contra ella por el Director General de la Policía, respaldado por el Fiscal General y replicado por una amplia campaña en los grandes medios de comunicación social, que señalaron a la Procuradora como responsable de la muerte de dos agentes de la PNC, asesinados por una turba de reos amotinados, como resultado de un operativo policial realizado en diciembre de 2002 para desarmar y trasladar reos de la Penitenciaría Central La Esperanza.¹²⁵

A pesar de que las acusaciones y contra acusaciones, no trascendieron más allá de la guerra verbal a través de los medios de comunicación, lo cierto es que el enfrentamiento directo entre la Procuradora y los altos funcionarios responsables del operativo, será utilizado por estos últimos como un argumento para restar importancia, credibilidad y objetividad a las resoluciones, informes u otro tipo de señalamientos que en el mediano o corto plazo pudiera producir la Procuraduría en contra de las deficiencias de la Policía y del sistema penitenciario, ya que fácilmente los señalamientos serán atribuidos a una especie de desquite de la funcionaria.

Son preocupantes también los ataques contra las actuaciones de la Procuraduría y contra toda entidad que critique el desempeño de las instituciones estatales, realizadas a través de campos pagados en medios de comunicación escritos, por supuestas organizaciones ciudadanas como el autodenominado Instituto Pro Libertad y Derecho, cuyas funciones —aparte de la de realizar este tipo de ataques— y fuentes de financiación son

123 V. Naciones Unidas. *La situación en Centroamérica. Informe del Secretario General. Adición. A/57/384/Add.1*, 20 de diciembre de 2002. Informe sobre el cese de la función de verificación de las Naciones Unidas en El Salvador, Pág. 4

124 El Diario de Hoy, Sección Vértice, 09-06-02, Págs. 4-5-6-7

125 La Prensa Gráfica, 18-12-02, Pág. 6

totalmente desconocidas, pero se sabe que algunos de sus integrantes son personajes que desempeñan labores pagadas en organismos de gobierno.

Más preocupante aun, son las amenazas e intimidaciones que la Procuradora ha denunciado en contra de ella misma y de algunos de sus más cercanos colaboradores, proferidas de forma anónima a través de diversos medios. Por tal motivo, el más reciente informe del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, relativo a los informes presentados por los estados parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, expresa “(...) su preocupación ante distintos informes relativos a amenazas recibidas por la Procuradora en el ejercicio de sus funciones”¹²⁶ y hace la siguiente exhortación al Estado salvadoreño:

“(...) el Comité insta al Estado parte a que apoye a la Procuraduría, le otorgue todo su respaldo institucional para velar por su independencia, y le proporcione los recursos materiales y humanos necesarios para que pueda ser plenamente operativa. Igualmente, recomienda que el Estado parte adopte la medidas adicionales para garantizar la

seguridad de todos los funcionarios de la Procuraduría en el ejercicio de su labor.”¹²⁷

A este conjunto de amenazas, campañas de desprestigio y otras acciones, se suma la investigación abierta por la Fiscalía General de la República en contra de la Procuradora, por supuesta responsabilidad en los homicidios de los agentes policiales que fallecieron en diciembre de 2002, durante la requisita y amotinamiento de internos de la Penitenciaría Central La Esperanza. Pese a que funcionarios de la Procuraduría, fundados en actuaciones y declaraciones públicas del Fiscal General¹²⁸, sospechaban la existencia de dicha investigación, la Fiscalía General constantemente la negaba, hasta que, en noviembre de 2003, el Juez de Instrucción que tiene a cargo la averiguación de los hechos ocurridos en la Penitenciaría, solicitó a la Fiscalía investigar la posible responsabilidad de la Procuradora, con el supuesto fin de no cometer omisiones en la investigación.¹²⁹ Al cierre de 2003, no se había iniciado procedimiento o anunciado resolución alguna en sobre el caso de la Procuradora por los hechos que públicamente, el Fiscal General había anunciado investigar en Diciembre de 2002.

126 Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: El Salvador*, 22-08-03, Pág. 5

127 *Ibidem*.

128 Véase al respecto: La Prensa Gráfica, 18-12-02, Pág. 6

129 La Prensa Gráfica, 13-11-03, Pág. 18; El Diario de Hoy, 13-11-03, Pág. 12

Capítulo II

Uso de la fuerza por y en contra de los agentes de seguridad pública

En este capítulo trata sobre dos formas específicas de la violencia y la delincuencia: la que es ejercida por o en contra de agentes de seguridad pública, entendiendo como tales, para efecto de este informe, tanto a miembros de la Policía Nacional Civil (PNC), como a miembros de la Fuerza Armada en labores de seguridad pública a través de los denominados Grupos de Tarea Conjunta (GTC), así como a miembros de los Cuerpos de Agentes Municipales (CAM) de las Alcaldías, involucrados eventualmente en acciones lindantes con la seguridad pública como el uso de la fuerza y de las armas de fuego.

En el concepto de agentes de seguridad pública no están comprendidos los miembros de las empresas privadas que prestan servicios de seguridad, porque estas no tienen competencia ni colaboran en actividades de seguridad pública. Tampoco responden a las directrices o políticas de las instituciones oficiales, sino que su actuación se limita a labores de vigilancia en ámbitos privados o recintos estatales y responden a una relación contractual entre las empresas de seguridad privada y las personas o instituciones que las contratan.

La violencia y delincuencia sufrida por y cometida por agentes de seguridad pública, son indicadores muy importantes y calificados de los niveles de violencia y criminalidad que se vive en El Salvador, pero también constituyen valiosos elementos para evaluar el desarrollo, consolidación o defectos de las instituciones encargadas de o relacionadas con la seguridad pública, especialmente en el uso de la fuerza

y de las armas de fuego, lindantes con el respeto o inobservancia de los derechos humanos de todas las personas.

Los hechos han sido clasificados en una tipología que no pretende ser indefectible ni exhaustiva, pero sí permite contar con información específica sobre ocho categorías en que se puede desglosar este tipo de violencia. Dichas categorías, son: 1) Agentes de seguridad pública víctimas de la violencia y la delincuencia, 2) Agentes de seguridad pública víctimas de accidentes, 3) Suicidios de agentes de seguridad pública, 4) Personas muertas y lesionadas en enfrentamientos con agentes de seguridad pública, 5) Muertos y lesionados por uso ilegal de armas de fuego por parte de agentes de seguridad pública, 6) Brutalidad policial y abusos de poder, 7) Delitos violentos extrafuncionales y 8) Otros delitos imputados a agentes de seguridad pública.

1. Agentes de seguridad pública víctimas de la violencia y de la delincuencia

En esta parte del informe se exponen los relatos periodísticos sobre homicidios y lesiones que se han cometido en contra de agentes de seguridad pública, tanto en el ejercicio de sus funciones, como fuera de servicio. Los hechos destacan claramente la intención de los perpetradores de cometer un atentado en contra de los agentes, que en muchos casos provocan muertes o lesiones de terceras personas.

Tabla 2.1.
Agentes de seguridad pública víctimas de la violencia y delincuencia

#	Referencia ¹³⁰	Dependencia	Lugar	Terceros		Agentes		Sexo		Observaciones
				M	L	M	L	H	Mj	
1	EDH, 4/02/03, pág. 57	DECO	Sonsonate		1			1		Homicidio y lesiones con arma de fuego por sujetos desconocidos
2	El Mundo, 6/02/03,	n/d	La Libertad	1			1	1		Homicidio y Lesiones con arma de fuego por desconocidos en un robo
3	EDH, 4/04/03	DICRO	San Salvador				2	2		Lesiones con arma de fuego por sujetos desconocidos
4	EDH, 6/04 Pág. 16	PPI	San Salvador			1		1		Homicidio con arma de fuego por desconocidos
5	EDH, 24/04/03, Pág. 47	PPI-COM	Sonsonate			1		1		Homicidio con arma de fuego por sujetos desconocidos
6	EDH, 9/05/03, Pág. 80	n/d	Santa Ana			1		1		Homicidio con arma de de fuego por sujetos desconocidos
7	EDH, 17/06/03	n/d	Santa Ana			1	1	1		Homicidio y lesiones con arma blanca por pandilleros
8	EDH, 25/06/03, Pág. 8	PIP	San Miguel		1		1	1		Lesionados con arma de fuego por desconocidos
9	EDH, 16/07/03. Pág. 51	911	Sonsonate			1		1		Homicidio con arma blanca por sujetos desconocidos
10	LPG, 29/07/03. Pág.61 EDH, 29/07/03, Pág.43	n/d	Sonsonate	1			1	1		Homicidio y lesiones con arma de fuego por sujetos desconocidos
11	El Mundo, 8/08/03, Pág 4 LPG, 9/08/03, Pág.7	911	San Salvador				1	1		Lesionado por varios pandilleros
12	LPG, 26/08/03, Pág.20	PPI	San Salvador			1		1		Homicidio con arma de fuego por sujetos desconocidos
13	El Mundo, 11/09/03, Pág. 3	n/d	La Libertad			1		1		Homicidio por sujetos desconocidos

130 Fuente: Seguimiento periodístico propio

(M) = Muertos; (L) = Lesionados; (H) = Hombre; (Mj) = Mujer

14	EDH, 16/09/03, Pág.10	n/d	La Libertad				1	1		Lesionado con arma de fuego por sujetos desconocidos
15	EDH, 20/09/03, Pág.32	División de Tránsito Terrestre	San Salvador				1	1		Lesionado con arma de fuego por sujetos desconocidos
16	LPG, 04/11/03. Pág. 12	n/d	San Salvador							Homicidio con arma de fuego por pandilleros
17	EDH, 10/11/03, Pág.63	Fuerza Armada	Son Sonate			1		1		Homicidio con arma blanca por desconocidos
18	LPG, 20/11/03, Pág.73	n/d	La Libertad			1		1		Lesionado por desconocidos
19	LPG, 26/11/03, Pág.73	n/d	San Miguel				1	1		Lesionado con arma de fuego por sujetos desconocidos
20	EDH, 15/12/03, Pág.84	División de Tránsito	San Salvador			1		1		Homicidio por sujeto desconocido
TOTAL DE MUERTOS				2		10				12
TOTAL DE HERIDOS				2		10				12
TOTAL DE AGENTES MUERTOS Y HERIDOS										20

Fuente: Seguimiento periodístico propio

(M) = Muertos; (L) = Lesionados; (H) = Hombre; (Mj) = Mujer

La tabla anterior refleja la cantidad de agentes de seguridad que fueron víctimas de actos delictivos violentos, en los que resultaron muertos 10 elementos de la PNC y 10 lesionados; así como también resultó muerto un elemento de la Fuerza Armada, dos personas muertas (terceros) y lesionadas otras dos.

En cuanto al uso de las armas de fuego en este tipo de violencia, se observa que de 10 homicidios, contra agentes de seguridad pública, en 8 (el 80%) se cometieron con un arma de fuego; y de 10 lesiones 8 (80%) fueron cometidas también con dichas armas. Las demás muertes y lesiones fueron cometidas

con armas blancas, objetos contundentes u otro tipo de objetos.

Los datos anteriores demuestran que los agentes de seguridad pública no han estado exentos de ser víctimas de la delincuencia que existe en el país en el 2003. Lo que causa alarma es la proliferación de las armas de fuego en este tipo de hechos, lo que debería llevar a que se den, lo más pronto posible, las reformas a la legislación que regula la tenencia y portación de armas de fuego en manos de civiles, ya que el uso de éstas constituye uno de los mayores problemas para frenar la violencia social y delictiva en la actualidad y

tal como se aprecia en esta tabla, constituye un importante factor de riesgo laboral para los agentes policiales.

Como hechos típicos, tenemos el caso 5 de acuerdo con el cual dos sujetos no identificados atacaron a un agente de las Patrullas de Intervención Comunitarias (PIP-COM), identificado como Wenceslao Patiño a quien además de asesinarlo, le robaron el arma de equipo, dinero y prendas personales. En el caso 12, un agente del PPI que prestaba vigilancia en el museo de niños Tin Marín, en San Salvador murió luego de que sujetos desconocidos lo atacaran para robarle su arma de fuego.

Los 20 casos registrados en la tabla 2.1, provienen de cinco departamentos del país: Sonsonate, que reportó cinco hechos; La Libertad cuatro; Santa Ana y San Miguel

reportaron dos cada uno y San Salvador registró siete hechos, siendo el departamento con más incidencia delincriminal en contra de los agentes de seguridad pública.

2. Agentes de seguridad pública víctimas de accidentes o hechos fortuitos

En esta categoría se muestran los casos de agentes de seguridad pública que fallecieron o resultaron lesionados/as, estando en servicio o fuera de él, en circunstancias en que según la información periodística, se trata de accidentes y por lo tanto no pueden atribuírsele a la delincuencia común. En muchos de los casos se han dado por un mal procedimiento efectuado por los agentes, cuando están realizando algún operativo, o bien por causas ajenas a ellos lo que contribuyó a producir los saldos de muertes y lesiones.

Tabla 2.2.
Agentes de seguridad pública víctimas de accidentes o hechos fortuitos

#	Referencia ¹³¹	Dependencia	Lugar	Muertos	Heridos	Sexo		Observaciones
						H	Mj	
1	LPG, 02/01/03, Pág.10	Anticontrabando	La Unión	1		1		Agente muere accidentalmente al disparársele arma de fuego a un compañero
2	LPG, 03/01/03, Pág.34	UTO	Usulután	1		1		Agente muere ahogado en el río Iempa

131 Se indica la fecha de la publicación (día-mes-año) el periódico LPG = La Prensa Gráfica, EDH = El Diario de Hoy; Co Latino y diario El Mundo

3	El Mundo, 18/01/03, Pág. 2	911	San Salvador		3	3	Agentes lesionados en accidente de tránsito
4	LPG, 01/02/03, Pág.53	911	San Miguel		2	2	Agentes lesionados al ser atropellados por un vehículo
5	EDH, 02/02/03, Pág.22	911	San Salvador		2	2	Agentes lesionados en accidente de tránsito
6	EDH, 04/02/03, Pág.12	n/d	San Salvador		6	6	Agentes lesionados en accidente de tránsito
7	LPG, 16/02/03, Pág.20	GRP	La Paz	2		2	Agentes mueren al ser arrollados por un vehículo
8	LPG, 04/05/03, Pág.28	n/d	La Libertad		2	2	Agentes lesionados en accidente de tránsito
9	LPG, 28/05/03, Pág.57	n/d	La Paz	1		1	Sargento muere en accidente de tránsito
10	EDH, 30/05/02, Pág.6	Destacamento Militar No.6	La Libertad	2		2	Subsargento y cabo mueren en accidente de tránsito
11	EDH, 15/06/03, Pág.8	nd	La Libertad	1		1	Agente muere en accidente de tránsito
12	LPG, 07/07/03, Pág.70	911	San Salvador		1	1	Subinspector lesionado al caer del techo de una vivienda particular
13	EDH, 08/07/03, Pág.51	nd	Sonsonate		5	5	Agentes lesionados en accidente de tránsito
14	LPG, 31/07/03, Pág.87	n/d	Santa Ana		3	3	Agentes lesionados en accidente de tránsito
15	LPG, 17/08/03, Pág.7	División de Tránsito Terrestre	La Paz		2	2	Agentes lesionados en accidente de tránsito
16	LPG, 27/08/03, Pág.	UMO	La Paz	1		1	Agente muere al ser embestido por un camión
17	EDH, 15/09/03, Pág.116	n/d	Cabañas	1		1	Agente muere accidentalmente con arma de fuego al ser sorprendido por uno de sus compañeros
18	EDH, 11/10/03, Pág.56	n/d	Cabañas		4	4	Agentes lesionados en accidente de tránsito
19	EDH, 18/10/03, Pág.	CAM	San Miguel	1		1	Agente muere electrocutado al colocar valla publicitaria
20	LPG, 24/10/03, Pág.24	División de	Ahuachapán	1		1	Agente muere ahogado en el río Paz
21	EDH, 13/11/02, Pág.30	UMO	San Salvador		1	1	Lesionado en accidente de tránsito

22	LPG, 20/11/03, Pág.61	PPI-COM	San Miguel	1		1		Agente muere en accidente de tránsito
23	El Mundo, 10/11/03, Pág.12	GRP	San Salvador	3		3		Piloto aviador y agentes mueren en accidente aéreo.
TOTAL DE MUERTOS				16				16
TOTAL DE HERIDOS					31	47		31
TOTAL DE AGENTES MUERTOS Y HERIDOS								47

Fuente: Seguimiento periodístico propio

(H) = Hombre; (M) = Mujer

Como puede observarse en la tabla anterior, durante el año 2003 los periódicos destacan 23 casos de este tipo, con un total de 16 agentes muertos y 31 heridos, todos del sexo masculino. En total son 47 agentes muertos y lesionados/as víctimas de accidentes o hechos fortuitos.

Confrontando las cifras registradas de enero a diciembre de 2001, que fueron 40 el total de muertos y heridos por esta causa¹³², con los datos del 2003, se nota un incremento del 18% respecto a ese año.

Por otra parte al igual que en años anteriores las circunstancias más usuales durante este año fueron los accidentes de tránsito, registrándose un total de 30 agentes muertos y lesionados por esta causa. Como ejemplo se puede observar el caso 6 en que seis agentes de la Policía Nacional Civil, destacados en la delegación de Zacatecoluca, resultaron heridos al colisionar el pick up en que viajaban con un camión (caso 6, Tabla 2.2). Otra muestra es la de los agentes Mauricio Martín Pineda y Gerber Antonio Rodríguez del Grupo de Reacción Policial que perecieron al ser

arrollados por un carro que era conducido a excesiva velocidad (caso 7)¹³³. Se dio además un accidente aéreo donde perecieron el piloto de la aeronave y dos miembros del Grupo de Reacción Policial (caso 23, tabla 2.2)

En cuanto al ámbito geográfico se puede destacar que los departamentos donde más ocurrieron este tipo de percances fueron: San Salvador con seis hechos; La Paz con cuatro; La Libertad y San Miguel con tres; Cabañas con 2; y La Unión, Usulután, Sonsonate, Santa Ana y Ahuachapán registran un caso cada uno.

3. Suicidios de agentes policiales

En el siguiente apartado se muestra los casos de agentes de seguridad que por distintas circunstancias optan por quitarse la vida, ya sea mientras estaban de licencia o durante el cumplimiento de sus funciones. Es de hacer notar que los casos que se presentan son los reportados por los medios de comunicación, que en muchas ocasiones no les interesa publicarlos por la poca relevancia noticiosa que se les asigna a estos hechos.

132 Ver: FESPAD. Informe sobre el estado de la Seguridad Pública y Justicia Penal en El Salvador 2001. FESPAD ediciones, San Salvador, 2002, Pág.50.

133 La Prensa Gráfica, 16-02-03, Pág. 20

Tabla 2.3.
Suicidios de agentes de seguridad pública

#	Referencia	Dependencia	Lugar	Agentes		Sexo		Observaciones
						H	Mj	
1	LPG, 12/05/03, Pág.6	n/d	San Salvador	1		1		Agente se suicidia con su arma de fuego
2	LPG, 23/06/03 Pág. 12	Unidad Turística	Sonsonate	1		1		Agente se suicida con arma de fuego

Fuente: Seguimiento periodístico propio.

(M) = Muertos; (L) = Lesionados; (H) = Hombre; (Mj) = Mujer

Según la información periodística recabada durante el año 2003, hubo dos casos de suicidio de agentes de la Policía Nacional Civil, con sus armas de equipo, en los departamentos de San Salvador y Sonsonate. En la información obtenida solamente en el caso No. 2¹³⁴ se consigna como móvil del suicidio del agente de la Unidad Turística, identificado como Walter Mareira Mancía de 23 años, la depresión que tenía por problemas familiares.

Comparando estos datos con otros años, se refleja una disminución significativa, ya que entre 1994 y 2000 existe alza en los suicidios de agentes policiales, con un promedio de 9.43 suicidios anuales. Alcanzando el mayor número 1998 con 15 agentes muertos por esta causa. No así en el año 2001 donde también se observa una baja muy significativa, ya que únicamente se registra un caso¹³⁵.

4. Personas muertas y lesionadas en enfrentamientos con agentes de seguridad

En esta categoría se presentan los casos en que agentes de seguridad pública no han tenido

más posibilidades para frenar algún hecho delictivo que mediante el uso de la fuerza letal (armas de fuego) en donde los sospechosos también hicieron uso de armas de fuego contra los agentes o contra terceras personas, y que trae como consecuencia la muerte o lesión de estos. Los enfrentamientos se dieron en diversas acciones policiales: como patrullajes, operativos policiales contra robos, persecución de delincuentes, etc.

Para comprender los parámetros que se siguieron para determinar si efectivamente se trata de hechos en los cuales los agentes no tuvieron otra opción para repeler el ataque de los agresores o salvarle la vida a una tercera persona, es necesario remitirse a la legislación que regula el uso de las armas de fuego por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

En este sentido encontramos que la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil en el artículo 15 regula el uso de la fuerza y de armas de fuego, la cual tiene que ser usada solamente en aquellos casos extremos donde se han agotados otros mecanismo no violentos para contrarrestar un conflicto violento y/o que existan circunstancias graves que pongan

134 La Prensa Gráfica, 12-05-03, Pág. 12

135 V. FESPAD, Op. Cit., Pág. 52

en peligro la vida de los agentes o de terceras personas, así como también para prevenir delitos graves; pero aún en tales circunstancias los agentes están en la obligación de actuar con moderación y reducir al mínimo los daños y lesiones en las personas que protegen o a los delincuentes que persiguen.

Hay que tomar en cuenta que muchas de las reglas presentadas en la ley, están basadas en Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, formulado por la ONUSAL en 1993 y en los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego para los funcionarios

encargados de hacer cumplir la ley que regulan estas circunstancias.

Basados en lo anterior, la observación de los hechos periodísticos presentados como enfrentamientos entre agentes de seguridad y delincuentes, sirve para detectar y analizar hasta que punto la fuerza y el uso de armas de fuego hecha por la institución policial esta dentro de los límites regulados por la ley. Además, porque los tiroteos o enfrentamientos representan una situación de grave peligro para los agentes que tienen que desenvolverse en un medio particularmente violento que pone a prueba cotidianamente sus capacidades.

Tabla 2.4.
Personas muertas y lesionadas en enfrentamientos con agentes de seguridad pública

#	Referencia ¹³⁵	Dependencia	Lugar	Sospechoso		Terceros		Agentes		Sexo		Observaciones
				M	L	M	L	M	L	H	Mj	
1	LPG, 02/01/03, Pág. 43	n/d	Santa Ana		1							Operativo contra robo
2	LPG, 10/01/03, Pág. 5	911	Sonsonate		1			1	1			Operativo de robo
3	EDH, 17/01/03, Pág. 54	n/d	Usulután		1							Operativo de patrullaje
4	LPG, 29/01/03, Pág. 63	n/d	Cuscatlán			1						Operativo contra robo
5	LPG, 4/02/03, Pág. 57	n/d	Cabañas		1							Operativo de patrullaje
6	EL Mundo, 15/02/03, Pág. 2	n/d	San Salvador		1							Operativo contra delincuentes
7	EDH, 18/02/03, Pág. 25	Tránsito Terrestre	San Salvador		1							Operativo delincuentes
8	EDH, 28/02/03, Pág. 69	n/d	San Miguel		1							Operativo robo
9	LPG, 6/03/03, Pág. 61	n/d	San Vicente					1	1			Operativo contra robo

10	LPG, 8/03/03, Pág. 4	n/d	San Salvador					1	1			Operativo contra robo
11	LPG, 9/03/03 EDH, 9/03/03	n/d	La Libertad					1	1			Persecución de delincuentes
12	LPG, 21/03/03, Pág. 70	n/d	San Salvador	1				2	2			Operativo de patrullajes
13	EDH, 22/04/03, Pág. 4	n/s	Santa Ana	1				2	2			Operativo contra delincuentes
14	LPG, 25/04/03, Pág. 10	DICRO - FINANZAS	Usulután	1			1		5			Operativo contra delincuentes
15	EDH, 6/05/03, Pág. 53	n/d	Ahuachapán	1				1	1			Operativo de patrullaje
16	EDH, 20/05/03, Pág. 20	n/d	Morazán	1								Persecución de delincuentes
17	EDH, 20/05/03, Pág. 58	UTO	San Vicente		1							Operativo contra robo
18	EDH, 21/05/03, Pág.50	911	San Miguel	1								Persecución de delincuentes
19	LPG, 22/05/03, Pág. 20	911	San Salvador	1								Operativo de patrullaje
20	EDH, 25/05/03, Pág. 14	n/d	La Paz	1			1		1	1		Operativo contra robo
21	EDH, 6/06/03	n/d	Santa Ana	1								Persecución de delincuentes
22	EDH, 4/07/03, Pág. 55	UTO	Usulután	1	1							Persecución de delincuentes
23	EDH, 12/07/03, Pág. 43	Unidad de Finanzas y Unidad Marítima	Sonsonate	1					2	2		Operativo de patrullaje
24	EDH, 16/07/03, Pág. 32	911	San Miguel				1					Operativo contra secuestro
25	LPG, 25/07/03, Pág. 81	911	Ahuachapán	1								Operativo contra delincuente
26	EDH, 4/08/03, Pág.	n/d	La Unión	1								Operativo contra delincuentes

27	EDH, 7/08/03, Pág. 40	n/d	Ahuachapán		1		1		1	1		Operativo contra delincuentes
28	LPG, 9/08/03, Pág.	911	San Miguel	1			2					Operativo contra robo
29	EDH, 14/08/03, Pág. 56	911	Ahuachapán		1				1	1		Operativo contra delincuentes
30	LPG, 20/08/03, Pág. 12	911	San Salvador	1					2	2		Persecución contra delincuentes
31	LPG, 06/09/03, Pág. 62 EDH, 06/09/03, Pág. 37	n/d	Sonsonate	1								Operativo contra delincuentes
32	EDH, 10/09/03, Pág. 56	n/d	Santa Ana		1							Operativo contra delincuentes
33	LPG, 11/09/03, Pág. 46	n/d	Usulután	1								Operativo contra secuestro
34	EDH, 18/09/03, Pág. 30	n/d	San Salvador		1							Persecución de delincuentes
35	LPG, 20/09/03, Pág. 10	n/d	San Salvador		1							Operativo contra delincuentes
36	LPG, 10/10/03, Pág. 62	n/d	San Salvador		1				1			Operativo contra delincuentes
37	EDH, 07/11/03, Pág. 70	GTC	Santa Ana	1								Operativo de patrullaje
38	LPG, 19/11/03, Pág. 201	n/d	San Salvador		1							Persecución de delincuentes
39	EDH, 25/11/03, Pág. 68	n/d	La Libertad	1					1			Operativo contra delincuentes
40	LPG, 12/12/03, Pág. 26	n/d	San Salvador			1	2					Operativo contra robo
41	LPG, 28/12/03, Pág. 98 EDH, 28/12/03, Pág. 6	911	Santa Ana		1				1	1		Operativo contra robo
TOTAL MUERTOS				20		2		1				23
TOTAL HERIDOS					16		7			22		45
TOTAL AGENTES MUERTOS Y HERIDOS											23	23

Fuente: Seguimiento periodístico propio.

(M) = Muertos; (L) = Lesionados; (H) = Hombre; (Mj) = Mujer

Conforme a la tabla anterior, puede observarse que para el año 2003 los periódicos publicaron 41 enfrentamientos entre agentes de seguridad pública y presuntos delincuentes. Comparando estos datos con los presentados en el 2001 donde ocurrieron 32 casos, se observa un aumento de 9 casos¹³⁸.

En el 2003 resultaron 23 personas muertas: 20 sospechosos; 2 personas cuya presencia en el lugar de los hechos era circunstancial (terceros) y un agente de seguridad pública.

Resultaron lesionadas 46 personas: 16 sospechosos de haber cometido un delito o de haber sido cómplices en el mismo; 7 personas, de las cuales cuatro no estaban involucradas directamente con el hecho delictivo por el cual se ocasionó el enfrentamiento (terceros) y .22 agentes heridos.

Comparando la cantidad de miembros de la Policía Nacional Civil muertos y lesionados por estas mismas circunstancias el año 2001¹³⁹, que fue de 30, se observa una disminución de 7 personas, que representan un 23.33% menos con respecto a las 23 víctimas registradas en el 2003.

En el año 2002 según informes de la Policía¹⁴⁰ se reportan siete agentes policiales fallecidos en el cumplimiento de su labor, seis de las víctimas ostentaban la categoría de

agentes y uno sargento; todos del sexo masculino. Tomando como base estos datos respecto a la cantidad de agentes muertos en este periodo se observa una disminución de 14.30 en relación con el 2003 donde sólo se reporta un agente muerto en enfrentamientos.

Comparando estos datos se puede observar que la PNC ha reducido sus bajas en cifras de muertos; y se ha mantenido la cantidad de heridos en comparación al 2001. Sin embargo la cantidad de sospechosos muertos y heridos ha incrementado en 2003 ya que se contabilizan un total de 36 casos, incrementándose en un 83.33 por ciento respecto a 30 casos registrados en el 2001.

Este incremento puede reflejar claramente que algunas unidades de la Policía han cometido graves errores en los procedimientos policiales de mucha trascendencia, que han causado la muerte de muchos sospechosos.

Como ejemplo podemos citar el caso 14 que se registró en el departamento de Usulután, donde se hacía un operativo contra comerciantes de disco piratas, que produjo un fuerte tiroteo entre los agentes y un comerciante, dejando como resultado dos muertos: un agente y el comerciante; y cuatro agentes heridos¹⁴¹.

Según informes policiales los policías fueron atacados por el comerciante de discos

¹³⁷ Se indica la fecha de la publicación (día-mes- año) el periódico (LPG = La Prensa Gráfica; EDH = El Diario de Hoy, Co Latino y El Mundo

¹³⁸ V., FESPAD, Op. Cit., Pág. 53.

¹³⁹ V. FESPAD, Op. Cit., Pág. 55

¹⁴⁰ El Diario de Hoy, 30-12-03, Pág. 6

¹⁴¹ La Prensa Gráfica, 25-04-03.

piratas cuando estos procedían a allanar el local comercial donde los comercializaba.

Otros casos que demuestran graves errores en las acciones policiales son aquellos en los cuales en lugar de protegerse a las personas víctimas de los delincuentes o terceros ajenos al hecho, para que no sufran ningún atentado, estas mueren o resultan lesionados en los enfrentamientos que se registran entre delincuentes y agentes de seguridad pública.

Se puede citar como ejemplo un operativo que provocó un tiroteo entre varios individuos que intentaban robar a un comerciante y agentes de la policía que se conducían en una patrulla cerca del parque central de Cojutepeque, que dejó como resultado la muerte de Jorge Barrera, quien transitaba circunstancialmente por el lugar el cual falleció de varios impactos de bala (caso 4)¹⁴².

Situación similar se dio en el caso 40¹⁴³, donde un tiroteo entre delincuentes y policías de civil al interior de un establecimiento comercial ubicado en la colonia La Rábida, causó la muerte de una cocinera identificada como Cecilia del Carmen Castillo de 34 años y otra persona no identificadas que se encontraba en el lugar de los hechos.

A pesar de estos incidentes la tabla demuestra que la mayoría de los enfrentamientos se han dado porque los agentes de seguridad pública no han tenido otra alternativa para hacer frente a los delincuentes y no como ocurre en algunas ocasiones donde los

enfrentamientos son fraguados por los policías para fundamentar sus actuaciones fuera de los procedimientos establecidos por la corporación policial.

Al observar los resultados de muertos heridos, se encuentran 20 muertes de presuntos sospechosos y 1 de un agente policial, sin embargo, los hechos también muestran un importante nivel de afectación de los agentes policiales que reportaron 22 bajas de este tipo. Lo que parece verificar y demostrar la intensidad y gravedad de estos acontecimientos.

En cuanto a la distribución de los 41 enfrentamientos según las unidades policiales involucradas, no se pueden determinar cuales fueron las que más se vieron involucradas en estos hechos, dado que las notas periodísticas no siempre tienen este dato; sin embargo el Sistema de Emergencia 911 es el que tiene el mayor número de intervenciones, según la información recopilada en este período.

Con relación a la ubicación geográfica de los 41 hechos; estos se centran en doce departamentos así: San Salvador con once hechos; Santa Ana, siete; San Miguel y Usulután, cuatro cada uno; Sonsonate, tres, San Vicente y La Libertad con dos cada uno; Cuscatlán, Cabañas, Morazán y la Unión con uno cada uno.

En cuanto a la actividad que dio origen a los enfrentamientos, se observa que 16 de los casos fueron acciones contra delincuentes;

¹⁴² LPG, 29/01/03, Pág. 63

¹⁴³ LPG, 12/012/03, Pág. 26

nueve operativos contra robos; siete patrullajes contra; siete persecuciones de delincuentes y dos operativos contra secuestro.

5. Muertos y lesionados por uso ilegal de armas de fuego de agentes de seguridad pública

En esta parte se presentan los hechos en los cuales los agentes de seguridad ya sea estado

de licencia o en ejercicio de sus funciones, hicieron uso de armas de fuego de forma ilegal, provocando la muerte y lesiones en las personas, que por una serie de situaciones que se dan alrededor de los hechos, indican que no existía intención delictiva, malos procedimientos policiales- sin enfrentamientos con presuntos delincuentes- el portar armas de fuego cuando gozan de licencia, etc.

Tabla 2.5.
Personas Muertas y lesionadas por uso ilegal de armas de fuego de agentes de seguridad pública

#	Referencia	Dependencia	Lugar	Terceros		Agentes		Sexo		Observaciones
				M	L	M	L	H	Mj	
1	LPG, 02/07/03, Pág. 61	División Antinarcoáticos	San Salvador	1						Agentes lesionan a hombre de 51 años que esperaba a su esposa.
2	LPG, 03/03/03, Pág. 55	San Miguel	N/D	1						Agentes asesinan a sospechoso que tenía orden administrativa de detención.
3	EDH, 17/09/03, pág. 53	UTO	San Miguel		2					Agente y otra persona disparan arma de fuego sin razón aparente
4	LPG, 29/09/03, pág. 16	n/d	San Salvador		1					Mujer se lesiona con arma de agente que no esta matriculada
TOTAL MUERTOS				2						
TOTAL HERIDOS					3					
TOTAL AGENTES MUERTOS Y HERIDOS						0	0		0	

Fuente: Seguimiento periodístico propio.

(M) = Muerto

(L) = Lesionado

(H) = Hombre

(Mj) = Mujer

Según la base de datos recopilada durante el año 2003, los periódicos reportan un total de cuatro hechos en los que agentes de seguridad pública habrían hecho uso ilegal de las armas de fuego, provocando la muerte de una persona y lesionando a tres.

Uno hecho muy confuso es el uno, en el cual un hombre de 51 años murió luego de ser atacado a balazos por agentes de la División Antinarcoóticos, quienes aseguraron que la víctima merodeaba de forma sospechosa y que le mandaron alto, pero que el los atacó a balazos; sin embargo parientes de la víctima afirman que lo acibillaron sin motivo alguno. Este caso esta siendo investigado por la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, ante la denuncia de la esposa de la víctima¹⁴⁴.

El caso 3 se refiere a una mujer que resultó lesionada al dispararse de forma accidental una pistola en la casa de un agente de la Policía, que si bien es cierto fue de forma accidental el agente fue detenido acusado de lesiones. Lo particular del caso es que el arma no estaba matriculada.

Dos de los hechos se registraron en el departamento de San Salvador y uno en San Miguel.

6. Brutalidad policial y abuso de poder

Por brutalidad policial y abuso de poder se entiende el ejercicio de las funciones de seguridad pública, sobrepasando los límites de actuación legalmente establecido, pero sin hacer uso de las armas de fuego, del que resultan violaciones a derechos de las personas particulares¹⁴⁵. Es decir que los agentes se ven involucrados en estas situaciones cuando abusan excesivamente de facultades que le son atribuidas en la Constitución y la Ley Orgánica de la Policía. En esta categoría se incluyen los delitos cometidos por los agentes mientras ejercen funciones de seguridad.

No todos los casos de brutalidad policial y abuso de poder son reportados por los periódicos, sólo aquellos que tienen trascendencia en el nivel nacional por la cantidad de personas que participan en ellas como por ejemplo los desalojo de las vendedoras de algún mercado municipal o cuando figuran dentro del problema personalidades del ámbito político, económico o social.

¹⁴⁴ La Prensa Gráfica, 02-07-03, Pág. 61; V., también La Prensa Gráfica, 18-08-03.

¹⁴⁵ Véase FESPAD, Op. Cit., Pág. 26

Tabla 2.6.
Brutalidad policial y abuso de poder

#	Referencia	Lugar	Dependencia	Observaciones	Total
1	EDH, 27/03/03, Pág. 33	San Salvador	CAM	Lesiones	1
2	EDH,04/04/03, Pág. 7	La Libertad	CAM	Lesiones	2
3	Co Latino, 9/04/03, Pág. 4 LPG, 9/04/03 EDH, 9/04/03	San Salvador	UMO	Lesiones	1
4	EDH, 23/04/03, Pág. 38	La Paz	n/d	Lesiones	1
5	EDH, 24/04/03, Pág. 20	San Salvador	n/d	Lesiones	1
6	LPG, 9/08/03 EDH, 11/08/03	Santa Ana	n/d	Lesiones	
7	LPG, 10/10/03, Pág. 26 EDH, 10/10/03	La Libertad	CAM	Golpes y lesiones a vendedoras	50
TOTALES					55

Fuente: Seguimiento periodístico propio.

Durante este período se registran siete casos en los que agentes de seguridad se extralimitaron en sus funciones de seguridad. En dos de estos hechos la nota periodística no determina la cantidad exacta de personas que resultaron muertas o heridas por las acciones policiales; sin embargo se tiene un total de 55 personas lesionadas.

Uno de los casos más graves fue el enfrentamiento que se dio entre vendedoras del mercado San Martín, en Santa Tecla y el Cuerpo de Agentes Metropolitanos (caso 10), unas 50 personas entre vendedoras y agentes resultaron con lesiones. Según los vendedores fueron los agentes los que iniciaron la pelea por lo que ellos tuvieron que defenderse. En el enfrentamiento tanto las vendedoras como

los agentes se liaron a pedradas como si se tratase de una riña estudiantil.

Otro caso muy particular es la agresión de la que fue objeto un integrante de la mara 18 en Zacatecoluca, por varios agentes de la delegación de esa ciudad. El joven aseguró, según el relato periodístico, que transitaba por el lugar cuando fue interceptado por los policías.

Las unidades responsables de los siete hechos registrados en el 2003, cuatro fueron atribuidos al CAM, a la División Antinarcóticos y a la Unidad del Mantenimiento, uno cada uno.

Cuatro de los hechos se registraron en San Salvador; dos en La Libertad y uno en el departamento de la Paz.

7. Delitos violentos extrafuncionales

Para los fines de este informe se va a entender como delitos violentos extrafuncionales, aquellos realizados por miembros de los cuerpos de seguridad, mediante el uso de la violencia física, sexual o psicológica, sobre las personas o sus bienes, fuera del

ejercicio de sus funciones o aprovechándose de ella para cometer un ilícito penal.

Algunos de los hechos que se presentan en la siguiente tabla fueron cometidos en el años 2002 sin embargo fue hasta este año que se dieron a conocer por los periódicos y además los agentes involucrados aún prestaban su servicio en la corporación policial.

Tabla 2.7.
Delitos violentos extrafuncionales

#	Referencia	Dependencia	Lugar	Tipo de Hecho	No. de agentes involucrados	Sexo		Víctima
						H	Mj	
1	LPG, 8/02/03, Pág. 67	n/d	San Miguel	violación	1	1	1	
2	LPG, 4/04/03, Pág. 34	N/d	San Salvador	robo	2	2		
3	LPG, 8/04/03, Pág.	n/d	San Vicente	Lesiones graves	3	3		1
4	LPG, 11/04/03, Pág. 32	N/d	San Salvador	violación	1	1		1
5	EDH, 01/05/03, Pág. 6	Unidad turística	La Libertad	Homicidio grave	1	1		4
6	EDH, 14/05/03, Pág. 50	UMO	Chalatenago	Lesiones	1	1		1
7	El Mundo, 17/07/03 Pág. 3	n/d	San Vicente	Robo agravado	3	3		
8	LPG, 22/07/03, Pág. 16	911	San Salvador	Homicidio	1	1		1
9	EDH, 12/08/03 LPG, 13/08/03	n/d	La Unión	Homicidio	5	5		1
10	LPG, 15/08/03 EDH, 18/08/03, Pág. 59	n/d	San Miguel	Amenazas agravadas	1	1		2

11	EDH, 24/09/03, Pág. 66	Fuerzas Especiales de la Fuerza Armada	Cuscatlán	Homicidio y intento de homicidio	1	1		2
12	LPG, 25/09/03, Pág. 59	Centro de Operaciones y Estadísticas del Centro de inteligencia	La Paz	Homicidio agravado	1	1		2
13	LPG, 17/10/03, Pág. 72 EDH, 17/10/03, Pág. 86	División de Tránsito	La Paz	Homicidio agravado	1	1		1
14	EDH, 17/10/03, Pág. 83	n/d	San Vicente	Homicidio simple tentado	1	1		1
15	LPG, 19/10/03, Pág. 25 EDH, 19/10/03, Pág. 31	n/d	San Salvador	Violación	3	3		1
16	EDH, 06/11/03, Pág. 62	Unidad Paracentral de investigación	Cabañas	Homicidio Agravado	2	2		1
17	LPG, 12/11/03, Pág. 67	n/d	San Miguel	Lesiones	6	6		1
18	LPG, 26/11/03, Pág. 73	UTO	San Vicente	Robo de vehículo	1	1		1
19	EDH, 28/11/03, Pág. 83	N/d	La Unión	Robo agravado	1	1		1
20	LPG, 29/11/03 EDH, 29/11/03, Pág. 18	911	San Salvador	Violación	1	1		1
21	LPG, 09/12/03, Pág.67	DTP	Sonsonate	Robo agravado	1	1		1

22	EDH, 11/12/03, Pág. 53	n/d	San Salvador	Violación	1	1		1
23	LPG, 23/12/03 EDH,23/12/03, Pág. 85	911	Sonsonate	Robo agravado	3	3		1
24	LPG, 23/12/03 EDH, 23/12/03, Pág. 85	911	Sonsonate	Robo agravado y extorsión	3	3		1
25	LPG, 28/12/03, Pág. 8	Fuerza Móvil	Santa Ana	Extorsión	1	1		2
26	LPG, 30/12/03	Unidad de investigación	San Miguel	Disparo de Arma de fuego	1	1		1
TOTAL DE VÍCTIMAS								31
TOTAL AGENTES INVOLUCRADOS					47	47		

Fuente: Seguimiento periodístico propio.

Los periódicos registraron en el año 2003, 26 casos de delitos violentos en los que se señaló a 45 agentes de seguridad como presuntos responsables y que dejaron un saldo de 30 víctimas. No todos los casos recabados en los medios escritos detallan la forma como se cometieron los delitos; sin embargo sí consignan el tipo de delitos que los agentes de seguridad denunciados habrían cometido. Los hechos presentados corresponden a delitos muy graves: 7 homicidios agravados; seis casos de robo; 5 violaciones; 3 lesiones graves; un homicidio simple; un homicidio simple tentado; un caso de amenazas agravadas; una extorsión y un caso de disparo de arma de fuego.

Los casos de homicidios agravados, violaciones, robos y lesiones, constituyen un total del 66.66% del total de los delitos cometidos por los agentes de seguridad.

Por su parte los registros de la Policía Nacional Civil, consignaron un total de 77 agentes detenidos por cometer delitos violentos, de estos: 33 policías fueron acusados de lesiones; 24 bajo los cargos de homicidios y 20 con amenazas¹⁴⁶. Como puede observarse del total de casos registrados por la Policía solamente un 60 por ciento de los casos han sido reportados por los periódicos.

En cuanto a la ubicación geográfica donde se registran los hechos violentos se tiene que: en Salvador se cometieron seis delitos; cuatro en San Miguel; tres en Sonsonate; La Paz y La Unión reportan dos delitos cada uno; La Libertad, Chalatenango, Cuscatlan Cabañas y Santa Ana consignan un delito cada uno.

Comparando el total de hechos cometidos en 2003 con los que fueron registrados en el

¹⁴⁶ La Prensa Gráfica, 16-12-03, Pág. 20

2001¹⁴⁷ se observa que existe un incremento bastante significativo, ya que en el 2003 se registran 26 casos de delitos violentos que comparados con los 17 del 2001 resultan 9 delitos más, es decir un aumento del 65%, igualmente si se comparan las 12 víctimas registradas en el 2001 con las 30 víctimas registradas en el 2003, se obtiene 19 casos más, lo que equivale al 63.33% de aumento de las personas que fueron víctimas de delitos violentos de agentes de seguridad.

Como puede observarse el delito por el cual se capturó a más policías durante el periodo de 2001 al 2003 fue por homicidio agravado, lo que refleja que el proceso de depuración iniciado en el 2000 no ha sido completado por la institución policial y que siguen prestando servicios elementos que no cumplen con las funciones atribuidas y que no garantizan verdaderamente los derechos humanos de la población. Existen algunos agentes policiales que se valen del cargo o función que desempeñan dentro de la institución policial para cometer los hechos violentos.

En este sentido el Comité de Derechos Humanos de la Naciones Unidas en El Salvador en sus observaciones finales del agosto de 2003¹⁴⁸, expresa su preocupación por las condiciones de reclutamiento de algunos agentes de la PNC, las cuales no impiden el acceso de personas que hubiesen podido cometer violaciones a derechos humanos o derecho humanitario. Más preocupante para

el Comité es el hecho de que hasta la fecha no se tengan datos exactos de los agentes que han sido despedidos de la institución policial por haber cometido un hecho violento.

Para el Director de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), los hechos delictivos en que se involucran algunos policías no tienen nada que ver con su formación profesional, sino con valores morales¹⁴⁹. Lo cual no deja de ser una posición cuestionable, especialmente desde el encargado de la entidad formadora de policías, cuando su misión en el marco de la formación es la dotación de espíritu de servicio y comportamiento ético de los aspirantes, así como descartar a aquellos aspirantes que no sean acordes con las exigencias de la carrera policial.

Dentro de los casos de homicidio más graves está el No. 9 donde Tránsito de Jesús Vázquez López del Sistema de emergencia 911 de Soyapago fue acusado de asesinar junto a otros miembros de la “Mara Salvatrucha” a Wilbert Cruz Martínez en la colonia Santa Marta, en San Jacinto.

Otro caso similar se registró en el cantón Cupinco, kilómetro 30 de la carretera a Comalapa donde se capturó a un sargento de la Policía Nacional Civil acusado de haber asesinado a dos supuestos miembros de la “Mara Salvatrucha”¹⁵⁰.

¹⁴⁷ V., FESPAD, Op. Cit., Pág. 63

¹⁴⁸ Comité de Derechos Humanos ONU. *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del pacto. Observaciones finales. El Salvador*. CCPR/CO/78/SLV. Naciones Unidas, Nueva York, 22 de agosto, 2003, Pág. 3. Accesible desde internet en el vínculo: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.CO.78.SLV.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.78.SLV.Sp?Opendocument)

¹⁴⁹ El Mundo, 22-07-03, Pág. 10.

¹⁵⁰ La Prensa Gráfica, 17-10-03, Pág. 86

Estos hechos incrementan las dudas que se manejaban desde inicios del 2003, con el apareamiento de jóvenes integrantes de pandillas muertos con signos de haber sido torturados donde se barajó la posibilidad de que dentro de la corporación policial existía un grupo de agentes que se dedicaba a asesinar a pandilleros¹⁵¹.

8. Otros delitos imputados a agentes de seguridad pública

Este apartado muestra el número de delitos no violentos atribuidos a miembros de las

instituciones de seguridad pública que en muchos de los casos estaban fuera del ejercicio de sus funciones y en otros se habrían aprovechado de dicho ejercicio. También en esta tabla se incluyen los delitos no intencionales o culposos, así como aquellos cometidos por negligencia en el servicio.

Muchos de los agentes involucrados utilizaron sus equipos (incluye uniformes, placas, armas de fuego, etc.) para cometer los delitos que se les imputan.

Tabla 2.8.
Otros delitos atribuidos a agentes de seguridad pública

#	Referencia	Dependencia	Lugar	Tipo de hecho	No. de agentes involucrados	Sexo		Víctima
						H	Mj	
1	LPG, 7/01/03, Pág.51	n/d	La Paz	Favorecimiento a la evasión	1	1		
2	LPG, 31/01/03, Pág. 31	n/d	San Salvador	Favorecimiento a la evasión	1	1		
3	LPG, 5/02/03, Pág. 71	n/d	Santa Ana	Privación de libertad y asociaciones ilícitas	2	2		
4	EDH, 12/02/03, Pág. 67	n/d	La Unión	Estupro	1	1		1
5	EDH, 8/03/03,	911	San Salvador	Cohecho Propio	3	3		1
6	LPG, 12/03/03, Pág. 12	n/d	La Paz	Falsedad material	1	1		
7	EDH, 14/03/03, Pág. 53; LPG, Pág. 22	911	San Salvador	Cohecho propio	2	2		1
8	LPG, 14/03/03, Pág. 30	n/d	Chalatenango	Encubrimiento	2	2		

¹⁵¹ En los anexos de este informe se presenta un seguimiento de casos de posibles ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias, de un seguimiento de muertes ocasionadas por “desconocidos”, en contra de presuntos delincuentes, miembros de pandillas.

9	LPG, 22/03/03, Pág. 59	n/d	San Salvador	Privación de libertad coacción y cohecho	1	1		
10	LPG, 25/03/03, Pág. 66	5ta. Brigada de Infantería	San Miguel	Soborno	2	2		1
11	El Mundo, 30/04/03, Pág. 3	911	San Salvador	Asociaciones ilícitas	1	1		
12	LPG, 13/05/03, Pág. 20.	División de Finanzas	San Salvador	Soborno	1	1		
13	LPG, 03/06/03, Pág. 16	911	Sonsonate	Hurto	3	3		1
14	EDH, 18/06/03, Pág. 40	n/d	Usulután	Fraude Procesal	1	1		
15	El Mundo, 19/06/03, Pág. 3 LPG, 20/06/03, Pág. 2 EDH, 20/06/03, Pág. 3	n/d	La Paz	Tráfico ilegal de personas, cohecho propio, falsedad material y tenencia de sellos oficiales	22	19		3
16	LPG, 11/07/03, Pág. 11 EDH, 11/07/03, Pág. 8	DPT	San Salvador	Hurto de vehículos	4	4		
17	LPG, 16/07/03, Pág. 28	Ejercito	San Salvador	Acoso Sexual	1	1		1
18	EDH, 11/08/03, Pág. 12	CAM	San Miguel	Hurto	1	1		
19	LPG, 26/08/03, Pág. 69	n/d	San Miguel	Falso testimonio	1	1		
20	LPG, 05/10/03, Pág. 4	n/d	San Salvador	Favorecimiento a la evasión	1	1		
21	El Mundo, 27/10/03 Pág. 4 LPG, 28/10/03	n/d	San Salvador	Soborno	1	1	1	
22	LPG, 06/11/03, Pág. 14	911	San Salvador	Asociaciones ilícitas	1	1		
23	LPG, 19/12/03, Pág. 139	n/d	Usulután	Cohecho propio	2	2	1	
24	LPG, 23/12/03, Pág. 85	DPT	San Salvador	Hurto agravado	1	1		
TOTAL DE AGENTES INVOLUCRADOS					57	54	3	
TOTAL DE VICTIMAS								8

Fuente: Seguimiento periodístico propio.

(H) = Hombre; (Mj) = Mujer

Según la información consignada en la tabla anterior, durante el año 2003 se registraron un total de 25 casos de delitos no violentos atribuidos a agentes de seguridad pública, en los que participaron 57 agentes, con un saldo de 11 víctimas. Territorialmente los delitos se cometieron principalmente en San Salvador con 12 hechos; San Miguel y La Paz con tres cada uno; Usulután con dos; Santa Ana, La Unión, Chalatenango, La Libertad y Usulután reportan un hecho cada uno.

Un caso lamentable es el No. 11 que involucra a un agente del CAM de la Alcaldía del Puerto de la Libertad, a quien accidentalmente se le disparó su arma de equipo, produciendo la muerte de María Ofelia García de 60 años a consecuencia de lesión que sufrió en la cabeza.

Uno de los hechos a la que más cobertura le dio los medios de comunicación fue el desmantelamiento de una supuesta banda de tráfico ilegal de personas, registrada el 19 de junio de 2003, donde se vieron involucrados

22 agentes entre ellos, tres agentes mujeres. Según información policial los arrestados operaban en el Aeropuerto Internacional de Comalapa, en donde alguno de ellos se encontraba destacado. Judicialmente fueron absueltos, pero la PNC continuó investigaciones y procedimientos disciplinarios internos en contra de los implicados¹⁵².

Tanto los hechos registrados en las tablas 2.7 y 2.8 son un reflejo del hecho que la institución policial sea una de las instancias gubernamentales que cometen el mayor número de violaciones a los derechos humanos, tal como lo indica el informe presentado por la Procuraduría General para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), que concluye que la Policía Nacional Civil realiza torturas de reos, detenciones ilegales, acusaciones falsas contra las personas y malos procedimientos policiales. De cuerdos con datos proporcionados de las 2,102 denuncias, recibidas en esta sede, 863 son contra miembros del cuerpo de seguridad¹⁵³.

152 El Mundo, 25-06-03, Pág. 4; Co Latino, 25-06-03, Pág. 2; La Prensa Gráfica, 26-06-03, Pág. 12; El Diario de Hoy, 26-06-03, Pág. 17.

153 La Prensa Gráfica 04-12-03, Pág. 16; El Diario de Hoy, 04-12-03, Pág.79

Capítulo III

Estado de la justicia penal

1. El estado de la reforma de la justicia penal

El 20 de abril de 2003, se cumplieron cinco años de haber entrado en vigencia los Códigos Penal, Procesal Penal, y legislación Penitenciaria, así como una serie de reformas institucionales de cara a la implementación de esta normativa. Este proceso de reforma no se limitó a la implementación de nueva legislación, sino que tuvo importantes consecuencias en las instituciones encargadas de su aplicación, que a la larga afectó de manera significativa la administración de justicia.

La evaluación general del proceso puede calificarse en un nivel elemental como exitosa, en el sentido de que con su implementación se ha instalado en el modo de hacer de los operadores judiciales, con un buen nivel de respeto de la oralidad, intermediación y agilidad procesal, así como en la mejora de la protección de los derechos de los imputados y en la reparación de las víctimas.

Sin embargo, dicho proceso se instaló bajo condiciones desfavorables como inadecuado financiamiento institucional, falta de capacitación de actores claves como la policía, la

falta de planificación de una estrategia de readecuación organizacional y ausencia de mecanismos de rendimiento de cuentas que sirvieran para evaluar sistemáticamente el proceso y corregir sus debilidades. Pese a estas dificultades, el proceso se instaló en la práctica cotidiana de las instituciones.

La reforma se implementó en un contexto particularmente difícil, en el que los niveles de violencia y la falta de consolidación de las estructuras institucionales de seguridad y justicia generaron incertidumbre sobre su eficacia como herramienta de control de la conflictividad. En ese sentido, las debilidades institucionales, algunas estructurales, otras coyunturales, pasaron a ser ocultadas tras la supuesta deficiencia de la nueva normativa.

De esta manera, el proceso de implementación ha tenido dos grandes etapas, la primera, propia del desconocimiento, falta de preparación institucional para recibir la reforma y la presencia de esquemas de cultura institucional y política resistentes al cambio. La segunda etapa tiene que ver con la instrumentalización y articulación de la normativa y de la política penal con la política de seguridad gubernamental¹⁵⁴, tema al que dedicamos el siguiente apartado.

¹⁵⁴ FESPAD, señaló esta situación en el cuarto año de administración del Presidente Francisco Flores, la cual se manifestaba en la supeditación de las políticas de seguridad a intereses específicos del GOES y de élites de poder económico, así como también en la supeditación de las labores de la FGR a los resultados y lineamientos de la política de seguridad del Ejecutivo y la creciente autonomía policial en la persecución penal. Véase: FESPAD. Al señor Presidente de la República como delegado del Pueblo, publicado en el periódico Co Latino 17-07-2003.

1.1. Reformas y contrarreformas de la legislación penal salvadoreña

A casi seis años de su implementación, la normativa penal y procesal penal cuenta ya con más de 200 reformas, en treinta Acuerdos Legislativos¹⁵⁵, mientras persisten los reclamos de diversos sectores jurídicos, políticos y económicos, sobre la necesidad de una “revisión integral”¹⁵⁶ o reformas puntuales de la legislación penal para el combate de la delincuencia.

La reforma del sistema penal significó la materialización de derechos y garantías mínimas establecidas en la Constitución desde 1983. El sistema procesal anterior, lento, escrito, basado en las omnímodas facultades investigativas del juez y en la indefensión del imputado, resultó ser un modelo insostenible para la solución de los conflictos sociales de la población. Por ello, la nueva legislación nació con grandes expectativas, de distintos sectores sociales, para combatir la corrupción, agilizar la tramitación de los procesos judiciales y dar cumplimiento a las garantías constitucionales de las personas privadas de libertad.

La delimitación del rol de cada uno de los sujetos procesales, el juicio previo, la aplicación excepcional de la detención preventiva, la presunción de inocencia y la inviolabilidad del derecho a la defensa¹⁵⁷, se convirtieron en nuevas herramientas jurídicas que permitían la vigencia de un proceso penal imparcial y objetivo, respetuoso de principios mínimos de defensa, intermediación y publicidad¹⁵⁸.

1.1.1. Contrarreformas de la legislación

La polémica acompañó permanentemente los primeros días de vigencia de la nueva normativa, principalmente por las opiniones vertidas por los mismos operadores, quienes optaron por una actitud de desconfianza frente a los nuevos Códigos. Con ello, las primeras reformas se realizaron antes de entrar en vigencia la normativa penal¹⁵⁹.

Las reformas incorporadas, durante 1998 las podemos clasificar de la siguiente forma¹⁶⁰:

- a) De carácter técnico, que aclaran o corrigen deficiencias en la redacción de la ley¹⁶¹.

155 Diecinueve decretos legislativos para la reforma del Código penal y once para las reformas a distintas instituciones jurídicas del Código procesal penal.

156 Posición del Fiscal General de la República en el Primer Foro Nacional de la Comisión Coordinadora del Sector Justicia: “El sistema penal salvadoreño: su experiencia, combate y prevención de la delincuencia” San Salvador 12 de Noviembre 2002, en: Revista Divulgación, Año 9, N° 6, diciembre 2002. Unidad Técnica Ejecutiva. Pág. 14. La posición del Fiscal General fue apoyada por el representante de la Asociación Nacional de la Empresa Privada en dicho foro. Véase en la misma revista citada, Págs. 36-37.

157 Exposición de motivos del Código Procesal Penal. Centro de Información Jurídica. UTE. 1997.

158 Unidad Técnica Ejecutiva. Orientaciones sobre el nuevo proceso penal, San Salvador. 1997, Pág. 9 y Sgts.

159 Ver Decreto Legislativo N° 193, del 17 de diciembre de 1997, publicado en el Diario Oficial N° 240, Tomo 337, del 23 de diciembre de 1997

160 Ver PGR. “Reforma y contrarreforma del sistema penal dentro de los procesos de reforma judicial”. En Derecho de Defensa y defensoría pública, indicio de democracia del estado salvadoreño. Sin datos editoriales, Pág. 7

161 Ver Decreto Legislativo N 418, del 24 de septiembre de 1998, publicado en el Diario Oficial 198, Tomo 341, del 23 de octubre de 1998.

155 Diecinueve decretos legislativos para la reforma del Código penal y once para las reformas a distintas instituciones jurídicas del Código procesal penal.

- b) Reformas que incorporan nuevos delitos o agravan conductas, como la incorporación de una causal de Homicidio agravado cuando la víctima fuese policía en ejercicio de sus funciones¹⁶².
- c) Reformas provocadas por presiones de medios de comunicación¹⁶³, grupos de presión o intereses específicos del Ejecutivo.

En este último caso, las constantes críticas de la industria mediática sobre la aplicación de la conversión de la detención provisional, generó en gran medida las condiciones para su derogación.¹⁶⁴ La reforma trataba de impedir los efectos retroactivos de la conversión por considerarlo excesivamente favorable a las personas detenidas, en especial a los condenados con los Códigos Penal y Procesal Penal anterior¹⁶⁵.

Entre las primeras reformas destacan las del artículo 348 CPP, que reestructura las reglas

del interrogatorio y contrainterrogatorio de las partes en juicio oral; la autorización de la policía para realizar allanamientos en horas nocturnas¹⁶⁶; así como la restricción de las resoluciones que pueden ser impugnadas por medio del recurso de casación¹⁶⁷.

Para 1999 las reformas pretendían aclarar supuestas imprecisiones interpretativas, muchas de ellas motivadas por resoluciones judiciales concretas, ampliamente publicitados en la industria mediática. Los derechos de las víctimas del artículo 13 del CPP; la derogación del artículo 36 CPP, referida a la prescripción durante el procedimiento; las restricciones para querellar, así como la forma de contabilizar los días para el señalamiento de la audiencia preliminar son algunas de las reformas que aprobadas ese año¹⁶⁸.

En octubre de 1999 la Asamblea Legislativa, en un claro retroceso al espíritu de la reforma, incorporó las primeras restricciones a la conciliación como salida alterna; restringió

¹⁶² Art. 129 numeral 10 del CP, adicionado por Decreto Legislativo del 13 de agosto de 1998. Publicado en el Diario Oficial No 156, Tomo No 340, del 25 de agosto de 1998. La reforma surge luego que el director de la Policía Nacional Civil, manifestara ante los medios de comunicación que el nuevo Código penal no protege adecuadamente la labor del policía, por no ser un agravante su muerte en el desempeño de sus funciones. Asimismo se aumentó la sanción de la posesión de armas de guerra, aumentado la penalidad de tres a cinco años de prisión, y se incorporan los delitos de fabricación o tenencia ilegal de armas de fuego caseros o artesanales, y el delito de falsificación de marcas, señas y fierros.

¹⁶³ Decreto Legislativo N° 426, del 24 de septiembre de 1998, publicado en el Diario Oficial N° 198, Tomo 341, del 23 de octubre de 1998.

¹⁶⁴ El artículo señalaba: “Art. 48.- Conversión de la Detención Provisional- La detención provisional que la persona haya sufrido por el hecho por el que fuere condenada, se abonará a la pena a razón de un día de prisión por cada día de detención provisional durante los primeros seis meses, de dos días de prisión por cada día de detención provisional, por el tiempo que supere los seis meses y no exceda de un año, y, por tres días de prisión por cada día de detención provisional por el tiempo que exceda de un año.”

¹⁶⁵ El artículo 48 en comento, produjo una importante reducción de los privados de libertad en centros penitenciarios, debido a que la excesiva duración de los procesos penales favoreció la aplicación de los cómputos previstos en el nuevo CP. Una muestra del efecto causado por esta disposición puede observarse en el apartado dedicado al tema penitenciario en este mismo capítulo.

¹⁶⁶ Ver artículo 176 CPP, reforma que contradice uno de los puntos incluidos en los Acuerdos de Paz. Al respecto véase: Martínez, Jaime y Xochitl Marchelli, Reforma penal y Acuerdos de Paz, FESPAD ediciones, San Salvador, 2002. Pág.

¹⁶⁷ Ver artículo 422 CPP.

¹⁶⁸ Ver Decreto Legislativo N 665, del 22 de julio de 1999, publicado en el Diario Oficial N 157, Tomo 344, del 26 de agosto de 1999.

expresamente la aplicación de medidas sustitutivas a la detención provisional en determinados delitos, para ello incorporó un inciso segundo al artículo 294 del CPP¹⁶⁹; y tras revivir figuras típicas de un derecho penal de autor, como lo son la reincidencia y habitualidad como agravantes genéricas de un hecho delictivo, modifica el artículo 15 de CP., a fin de incorporar la figura del agente provocador en las distintas actividades policiales¹⁷⁰.

Muchas de las reformas eran reiterativas, y en algunos casos, superficiales, por ejemplo, al regular una institución tan problemática como el agente encubierto, en un pequeño inciso incorporado al artículo 15 del CPP, y obligando al juez a darle valor a las declaraciones de los mismos con el artículo 192-A del CPP¹⁷¹.

1.1.2. El incremento de las penas en el año 2001

En el 2001 se incrementó de forma desmesurada la sanción en delitos de homicidio y secuestro, con reformas que permiten penas hasta de 75 años de prisión. Surgieron también nuevas figuras delictivas como la proposición y conspiración para los delitos de secuestro, homicidio, y para las figuras de robo. Se modificó el delito de desobediencia a mandato judicial para castigar

a los defensores públicos que no asistieran a los actos de anticipo de prueba autorizados por el juez¹⁷².

Se agravó la penalidad cuando los casos estén relacionados al crimen organizado, para ello, se estableció una definición que de forma contradictoria y antitécnica, incorpora los principales delitos cometidos por la delincuencia común. (Art.22-A CP)

En el ámbito procesal se creó un régimen especial para testigos, que en la práctica significa una afectación de los principios centrales del proceso, al desnaturalizar la intermediación de la prueba y permitir declaraciones anónimas en la vista pública, con claras restricciones de información para las partes¹⁷³. Por otra parte, se facultó a la policía para autorizar la orden de allanamiento a un juez, en desmedro de la dependencia y dirección funcional de la Fiscalía General¹⁷⁴.

A su vez se restringieron los delitos sujetos al conocimiento del jurado y se incrementaron excesivamente los requisitos para los mismos, por considerar que los tribunales de conciencia son más favorables al imputado al momento de valorar la prueba y dictar un fallo. También se restringió la aplicación de la reparación integral del daño, para los delitos de hurto agravado, robo, robo agravado, extorsión, privación de libertad y secuestro.

¹⁶⁹ Ver Decreto Legislativo N° 704, del 9 de septiembre de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 183, Tomo 345, del 4 de octubre de 1999.

¹⁷⁰ *Ibíd.*

¹⁷¹ *Ibíd.*

¹⁷² Decreto Legislativo N° 486, del 18 de julio de 2001, publicado en el Diario Oficial N° 144, Tomo 352, del 31 de julio de 2001.

¹⁷³ Decreto Legislativo N° 281, del 8 de febrero de 2001, publicado en el Diario Oficial N° 32, Tomo 350, del 13 de febrero de 2001.

¹⁷⁴ Una facultad idéntica le había sido otorgada a la PNC en la “Ley transitoria de emergencia contra la delincuencia y el crimen organizado”, disposición que fue declarada inconstitucional por resolución de la Sala de lo Constitucional, por afectar el diseño constitucional de la Dirección funcional de la FGR sobre la PNC en materia de investigación criminal.

Se afectó el debido proceso al admitir excepciones a la regla de exclusión probatoria del artículo 15 CPP y la valoración de prueba ilícitamente obtenida, convirtiendo el principio de legalidad probatoria un principio totalmente inexistente.

Las reformas en el 2001 se realizaron en el marco de grandes presiones de la industria mediática de comunicación y la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), quienes en reiteradas ocasiones se habían pronunciado por reformas al Código Penal y Procesal Penal a fin, según ellos, de disminuir los delitos de secuestro, robo y hurto de mercadería y contrabando de los cuales eran principalmente afectados.

Las reformas de julio de 2001 fueron una respuesta apresurada de la Asamblea Legislativa para “Garantizar mayor eficiencia en la investigación y juzgamiento del delito”¹⁷⁵, frente a un cuestionado procedimiento policial en un caso de secuestro que provocó la muerte de una joven víctima, y que fue ampliamente publicitado en la industria de la comunicación.

1.1.3. Las reformas antipandillas de 2003

Las elecciones de marzo y los resultados adversos obtenidos por el partido en el gobierno, provocaron diversos reacomodos institucionales encaminados al acercamiento con la población, en una búsqueda por la satisfacción de sus expectativas.

Siendo la delincuencia uno de los principales problemas que preocupa a la población¹⁷⁶, en el mes de julio el presidente de la República, a la vez que puso en marcha el Plan Mano Dura, presentaba a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de Ley antimaras, el cual, por múltiples señalamientos de que contrariaba la Constitución, no fue aprobado inmediatamente, sin embargo para responder a las presiones del Ejecutivo para la aprobación de la ley, se realizaron reformas al Código Penal y procesal Penal.

Se incorporó, en la figura de asociaciones ilícitas, una agravante genérica en aquellos casos que el delito se realice por grupos propios de pandillas, se agravó la sanción para los delitos de daños para sancionar a las personas que afectaran bienes ajenos “mediante cualquier inscripción de palabras, símbolos o marcas...”¹⁷⁷

Es relevante la reforma al artículo 345 CP, que cambió de asociación ilícita a agrupaciones ilícitas, incorporando sanciones para las personas que cometieren dicho delito integrando una mara o pandilla. La reforma permitió al Ejecutivo interpretar de manera amplia que las personas pertenecientes a maras o pandillas, por el mero hecho de formar parte de la pandilla cometían delito, y con ello organizar detenciones masivas ejecutadas por la Policía Nacional Civil, dentro del Plan Mano Dura¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Ver: considerandos de Decreto Legislativo 486, del 18 de julio de 2001. *Ibíd.*

¹⁷⁶ Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), 2003, Evaluación del país a finales de 2003 y perspectivas electorales para 2004, pág. 1.

¹⁷⁷ Decreto Legislativo N° 121, del 4 de septiembre del 2003, publicado en el Diario Oficial N° 198, Tomo 361, del 24 de octubre del 2003.

¹⁷⁸ Ya en un acuerdo previo entre la PNC y la FGR se había adoptado una interpretación de la figura asociaciones ilícitas, para facilitar la captura de pandilleros. V. El Diario de Hoy, 03-02-03, Pág. 4.

En materia procesal se profundizaron las restricciones de las salidas alternas, en especial la conciliación con personas pertenecientes a maras o pandillas, ampliándose a su vez la acción penal pública, en detrimento de los delitos que requieren la autorización de la víctima para la intervención penal del Estado¹⁷⁹.

1.1.4. Efectos de la contrarreforma

Naciones Unidas se ha manifestado sobre los procesos de contrarreforma, sobre los que ha expresado que “(...) son retrocesos que causan inquietud”¹⁸⁰, y que “(...) el acceso efectivo a las garantías procesales se ve gravemente limitado de hecho, cuando no de derecho.”¹⁸¹ Las contrarreformas realizadas a la legislación penal, no sólo han provocado la ampliación de las facultades y acciones de la policía, también han reducido los mecanismos de control fiscal y judicial sobre los mismos¹⁸².

Algunas reformas son abiertamente inconstitucionales y contrarían principios básicos en un Estado de derecho, prueba de ello es el incremento desmedido de las sanciones, la utilización de términos oscuros o ambiguos para la formulación de conductas prohibidas, y la recurrente tendencia de creación de nuevos tipos penales sin analizar la necesidad y efectividad de los mismos.

Otro efecto es la vulneración de la objetividad y la imparcialidad del proceso en perjuicio del ejercicio de la defensa técnica, al criminalizar conductas que exigen sometimiento acrítico a las actuaciones fiscales o judiciales, tal como se estipula en el delito de desobediencia a mandato judicial; o bien que obliguen al juez a valorar elementos probatorios contrarios a la Constitución. La inexistencia de controles judiciales para instituciones como el agente encubierto y el agente provocador, regulado en el artículo 15, es otro ejemplo de vulneración a la objetividad del proceso.

La reducción de delitos que conoce el tribunal del jurado, y el establecimiento de requisitos de escolaridad para aquellas personas que lo integran, no toma en cuenta el escaso nivel de escolaridad de la población, reduciendo la participación ciudadana en la administración de justicia, y generando atrasos innecesarios.

No existe un análisis reflexivo y objetivo sobre los verdaderos problemas que presentan los Códigos durante su actual aplicación, por el contrario, las contra reformas han respondido a coyunturas temporales que reflejan la inexistencia de una política criminal sostenida y acorde con las necesidades de la población.

¹⁷⁹ Ver Decreto Legislativo N° 122, del 4 de septiembre del 2003, publicado en el Diario Oficial N° 198, Tomo 361, del 24 de octubre del 2003.

¹⁸⁰ Naciones Unidas. La situación en Centroamérica. Informe del Secretario General. A/57/384, 6 de septiembre de 2002, Pág. 4

¹⁸¹ Naciones Unidas. La situación en Centroamérica. Informe del Secretario General. Adición. A/57/384/Add.1, 20 de diciembre de 2002. Informe sobre el cese de la función de verificación de las Naciones Unidas en El Salvador, Pág. 4.

¹⁸² También Naciones Unidas se manifestó diciendo que: “Las enmiendas al Código penal sirven para reducir el control judicial sobre la policía (...)” V. Naciones Unidas. La situación en Centroamérica. Informe del Secretario General. A/57/384, 6 de septiembre de 2002, Pág. 4

En general la coyuntura político social que dio origen a las contra reformas, se basan en falsas disyuntivas entre eficiencia en el aseguramiento de la tranquilidad ciudadana, y el respeto de las garantías constitucionales de nuestra tradición jurídica. Por ello, el espíritu generador de las contra reformas se basa en la instrumentalización negativa del derecho penal, al ser usado de forma desproporcionada y excesiva la facultad sancionatoria del estado, con el único fin de callar las demandas de seguridad de la población. Generando en la conciencia de los ciudadanos, un mendaz mensaje sobre la utilidad de las reformas legales para el combate de la criminalidad y la solución de la problemática social de nuestro país.

2. Gestión de la justicia penal

Uno de los aspectos de análisis del funcionamiento de la justicia penal tiene que ver con la capacidad de gestión de la demanda a la que es sometida, es decir, como organiza su trabajo de cara, en primer lugar, al universo de casos que recepta y, posteriormente, de cara al logro de resolución jurídica de estos.

Tal y cómo se estructura el sistema de administración de justicia penal de acuerdo con el diseño procesal, existe un esquema escalonado de atención de la demanda de justicia. El primer nivel es el relativo a la recepción de denuncias o inicio de oficio de acciones penales por la comisión de ilícitos. La Fiscalía General de la República concentra, en esta etapa, la dirección de las investigaciones y el ejercicio de la acción del universo de hechos conocidos, haciendo una división inicial entre casos que se llevan a conocimiento judicial (judicializados) y aquellos que según la normativa, no superan esta etapa, los cuales son objeto de archivo administrativo.

Posteriormente, en etapa judicial, los casos ingresados pueden ser objeto de una facultad discrecional sobre la acción penal por parte de la Fiscalía (criterio de oportunidad, desestimación) u objeto de una salida alterna (conciliación, suspensión condicional del procedimiento), pueden ser excluidas del sistema por vía de sobreseimientos provisionales o definitivos o llegar a juicio y en esa instancia resolver sobre la inocencia o culpabilidad de los justiciables.

2.1. Gestión de casos en la Fiscalía General de la República

Tabla 3.1.
Evolución procesal de casos recibidos por la FGR enero-noviembre 2003.

Categoría	Cantidad	Porcentaje Glogal	Porcentaje según casos Judiciales
Ingresos (casos iniciados)	94,912	100%	-
Casos judicializados (requerimientos)	39,178	41.28%	100%
Casos llevados a audiencia preliminar	4,615	4.86%	11.78%
Casos llevados a juicio	1,729	1.82%	4.41%

Fuente: construcción propia con datos de la Fiscalía General de la República (2003)

Los datos presentados permiten apreciar la variación proporcional entre los casos ingresados y sus depuración en el desarrollo

del proceso penal. Como se puede observar, la cantidad de casos que la FGR efectivamente judicializa corresponde a algo más del 40%

de las denuncias o casos que conoce. Lo cual resulta hasta cierto punto comprensible, dada la dificultad de atender y resolver una importante cantidad de delitos de bagatela que saturan la FGR.

Sin embargo, los datos que poseemos, en la forma que los presenta la FGR, no permiten tener un conteo de algunos casos específicos, tales como el homicidio, en que se pueda conocer qué cantidad de estos hechos es judicializado y qué otra es archivada administrativamente.

Además, de las causas en la que se presentó requerimiento, se deberían descontar aquellos casos en que la FGR solicitó criterio de oportunidad o desestimación, pues éstos, por decisión fiscal, no tendrían desarrollo procesal posterior. Lamentablemente, un cambio en la forma de presentar los datos estadísticos por parte de la FGR, no desglosa, los diferentes tipos de respuestas jurídicas recibidas por los casos, como sí lo hacía antes de 2003.

En la actualidad las estadísticas procesales de la FGR solo dan cuenta de la cantidad de requerimientos y audiencias, pero no de las respuestas jurídicas concretas recibidas por los casos (criterios de oportunidad, desestimaciones, salidas alternas, sobreseimientos, condenas, absoluciones, etc.) Lo cual no permite tener apreciaciones más profundas sobre la calidad del trabajo de la FGR.

Lo que sí es observable en la tabla 3.1 es que la cantidad de juicios en comparación con los casos judicializados, representa un 4.41%, cantidad en sí que resulta pequeña al no superar el 5%. Mucho mayor es la diferencia

proporcional entre el número de juicios y la totalidad de casos conocidos de la que apenas representa un 1.82%. Los datos presentados, no dan cuenta del número de condenas y absoluciones aplicadas en los casos, que podrían indicar, la solidez de los casos llevados hasta juicio por la FGR.

A través de la prensa escrita, citando fuentes de la FGR, revelaba que de un total de 2,073 vistas públicas, en un 1,013 (48.9%) había logrado sentencia condenatoria¹⁸³. Lo que puede ser considerado un bajo nivel de efectividad, situación que se analizó en el Informe de Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en El Salvador:

“(…) se debe partir de la lógica que los casos que en este proceso llegan a juicio se debe, teóricamente, a dos circunstancias: gravedad de la figura delictiva y la calidad de la investigación y las pruebas que se han presentado para el caso específico. Estos son los casos en los que la persecución penal hace su apuesta, debido a la coherencia y contundencia sus datos y a las probabilidades de obtener un resultado favorable para la hipótesis punitiva planteada.

La incidencia de absoluciones en juicio podría estar indicando algunas fallas del sistema tales como la debilidad de las actividades de investigación criminal, tanto en el nivel policial como fiscal. También podría ser indicador de un débil o poco riguroso control de la calidad del caso que compete al juez de instrucción. De esta manera, según esta hipótesis, se estaría dejando pasar una cantidad de casos a juicio sin probabilidades de éxito

¹⁸³ Véase: El Diario de Hoy, 23-12-03, Pág. 10. En informes de labores de la FGR se daba cuenta de índices mayores de condenas que promediaban entre el 55 y 60%. Véase: Fiscalía General de la República, Memoria de Labores. Junio 2000- mayo 2001, documento oficial. San Salvador, 2001. También Memoria de Labores. Junio 2001- mayo 2002, documento oficial, San Salvador, 2002.

debido a su debilidad o falta de calidad, lo que se traduciría en una probable absolución.”¹⁸⁴

En consecuencia, el elevado número de absoluciones, que en 2003, superaron el 50%, indica que la calidad de los casos llevados hasta juicio era débil y que en comparación con años anteriores, la FGR estaría perdiendo eficiencia en el logro de resultados efectivos en los casos que lleva hasta juicio. A lo que se debe de sumar el hecho que muchos de esos casos pudieron tener una salida diferente al juicio en etapas previas del proceso, los cuales, al ser absueltos, además del costo económico y humano de llevarlo hasta juicio, la víctima no recibe respuesta alguna.

2.2. La gestión judicial en tribunales de sentencia

Uno de los problemas centrales que ha sido detectado en el desarrollo de la justicia penal ha sido la saturación de casos pendientes de juicio en los Tribunales de Sentencia y la prolongada duración del tiempo comprendido

entre la audiencia preliminar y la celebración del juicio¹⁸⁵.

De acuerdo con datos recopilados empíricamente, a través de la observación de juicios celebrados en los Tribunales de Sentencia de San Salvador, entre los meses de agosto y septiembre de 2002, el tiempo de espera entre la audiencia preliminar y el juicio, en promedio, constituía el 60% del tiempo total del proceso, lo cual era, 227 días de un total de 381 de duración promedio de los procesos completos¹⁸⁶. Jueces entrevistados para dicha investigación, manifestaron tener una agenda de juicios programados de más de ocho meses¹⁸⁷.

Sin embargo, una comparación entre la cantidad de juicios programados y efectivamente realizados por los diferentes tribunales puso en evidencia que existía un importante déficit entre lo programado y lo ejecutado en algunos tribunales, lo cual era uno de los principales factores de acumulación.

¹⁸⁴ Amaya Cobar, Edgardo (Redactor). Informe de Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en El Salvador. Investigación realizada en el marco del Proyecto Modelo de Seguimiento de las Reformas Procesales Penales en la Américas del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2002. Accesible desde: <http://www.cejamericas.org/proyectos/ceja-seg-slv2.pdf> Págs. 67-68.

¹⁸⁵ Véase: Amaya Cobar, Edgardo, Op. Cit., Págs. 77-79.

¹⁸⁶ Debe aclararse que dicho promedio, se basó en la totalidad de casos observados, sin embargo, en dos tribunales de sentencia de San Salvador, el tiempo de espera del juicio se encontraba dentro de los 30 días establecidos por la ley.

¹⁸⁷ Véase: Amaya Cobar, Edgardo. Op. Cit., Pág. 79.

Tabla 3.2.
Vistas programadas, realizadas suspendidas o transformadas en el período 13/08-13/09
en los tribunales de sentencia de San Salvador

Tribunal*	Vistas programadas		Vistas realizadas		Vistas suspendidas		Salidas Alternas	
	Num	-%	Num	-%	Num	-%	Num	-%
A	19	100,00%	6	31,58%	10	52,63%	3	15,79%
B	20	100,00%	9	45,00%	7	35,00%	4	20,00%
C	27	100,00%	7	25,93%	12	44,44%	8	29,63%
D	30	100,00%	12	40,00%	15	50,00%	3	10,00%
E	31	100,00%	19	61,29%	7	22,58%	5	16,13%
F	44	100,00%	16	36,36%	18	40,91%	10	22,73%
TOTALES	171	100,00%	69	40,35%	69	40,35%	33	19,30%
Promedio	28,50	100,00%	11,50	40,35%	11,50	40,35%	5,50	19,30%

*El orden correlativo de las letras no se corresponde con el orden correlativo numérico de los Tribunales de San Salvador.

Fuente: *Amaya Cobar, Edgardo (Redactor). Informe de Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en El Salvador (2002).*

Dentro de las causas de la saturación, el estudio citado menciona la existencia de diferencias cualitativas en las cargas de trabajo, de tal suerte que por vía del proceso de distribución se da a los diferentes tribunales, una carga cuantitativamente igual, pero ello no entra en consideraciones sobre las dimensiones de los casos recibidos por los diferentes tribunales, en los que, por ejemplo, un caso de secuestro demanda una importante porción del tiempo disponible del tribunal.

Otra causa de saturación es la diversidad de modos de gestión entre tribunales y la inexistencia de criterios uniformes de organización y gestión de carga de trabajo, así como la falta de asistencia técnico-administrativa a los tribunales, de tal suerte que cada oficina se

organiza de acuerdo a criterios propios y de ahí que existieran, como se observa en la tabla 3.2. tribunales más eficientes que otros, los que a su vez, eran los que tenían mayores niveles de programación y productividad de audiencias.

La tercera causa de saturación era la relativa a factores externos que frustraban la celebración de audiencias, dentro de las que destacaban principalmente la ausencia o indisponibilidad de la defensa del imputado, la ausencia de un testigo considerado clave para las partes y la ausencia de imputado, en los casos en que este tenía que ser trasladado desde un centro penal al juicio¹⁸⁸. Sin embargo, nuevamente, la decisión del tribunal sobre la resolución de la problemática afectaba directamente su

¹⁸⁸ Esta situación se agravó en 2003, lo que fue reconocido por funcionarios de la Corte Suprema de Justicia, por el rendimiento irregular de la Sección de Traslado de Reos. Véase: La Prensa Gráfica 28-11-03, Pág. 22. También La Prensa Gráfica 17-12-03, Pág. 20.

agenda, pues mientras unos optaban por superar el problema de la manera más inmediata, otros simplemente reprogramaban el juicio, acumulando a su agenda.

La importancia de esta circunstancia en la eficiente función jurisdiccional no es menor, ya que de ella depende el cumplimiento del mandato constitucional de pronta y cumplida justicia y el derecho humano a ser juzgado sin dilaciones indebidas. Esto llevó a FESPAD a plantearse una investigación específica sobre la evolución de esta problemática a finales de 2003, cuyos principales resultados presentamos a continuación¹⁸⁹.

Se giraron cuestionarios a los 21 tribunales de sentencia del país, de los cuales fueron respondidos 12, es decir, un 57% del total, lo que era una muestra suficientemente representativa. Además se hicieron diversas entrevistas a actores involucrados en la temática de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Nacional de la Judicatura.

De la muestra, un 25% manifestó encontrarse dentro del plazo legal de programación de juicios, el resto excedía ese plazo en tiempos que iban de poco más de un mes, hasta 10 meses. El estudio mostró que no existía una relación directa entre carga de trabajo (ingresos) y mora judicial, sino que había un importante nivel de relación con la gestión propia del tribunal, sin embargo, la variable de ingresos por tribunal, si tenía una relación, si bien, no significativa, por lo menos, digna de consideración, ya que las

competencias territoriales de los tribunales de sentencia hacen variar el nivel de ingresos entre uno y otro.

Los jueces encuestados manifestaron tener la percepción que los juzgados previos (de Paz y de Instrucción) no estarían cumpliendo a cabalidad su función de filtros de calidad de los casos pasados a sentencia, lo cual influiría en la cantidad de ingresos de casos a juicio. Por otro lado, muchos de esos casos, terminan aplicando salidas alternas ya en sentencia cuando podrían haberse realizado en otras etapas.

Dentro de las propuestas del estudio para superar la problemática se encuentra la separación de labores administrativas de las judiciales y la adopción de metodologías unificadas de cara a mejorar la eficiencia del tratamiento de casos en sentencia y en la justicia penal en general.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia, anunció a fines de 2003 la puesta en estudio de un plan para la constitución de Centros Judiciales Integrados, en los cuales, se desarrollaría una gestión administrativa única para todos los tribunales, dejando a los jueces con las labores exclusivamente judiciales¹⁹⁰.

3. Investigación criminal y justicia penal

Existe una relación inseparable entre la justicia penal y la investigación criminal, de ésta depende en gran medida, la calidad de los

¹⁸⁹ Véase: Feusier, Oswaldo y Edgardo Amaya Cobar. Estudio sobre el flujo procesal de casos en los tribunales de sentencia (en edición). Investigación realizada en el marco del proyecto Monitoreo de Derechos Humanos y justicia penal con participación ciudadana, financiado por el proyecto Danés de Derechos Humanos en Centroamérica (PRODECA).

¹⁹⁰ Diario El Mundo, 08-12-03, Pág. 7.

resultados que el sistema procesa. Sin embargo, a pesar de esta constatación, la temática sobre cómo funciona y cómo se evalúa la investigación criminal en El Salvador apenas ha sido tocada por estudios oficiales¹⁹¹, sin embargo, la misma Fiscalía General de la República ha reconocido oficialmente que las deficiencias en la investigación criminal es el motivo que ha ocasionado la pérdida e impunidad de muchos casos importantes¹⁹².

Para conocer el aporte de la investigación criminal a la justicia penal es necesario basarse en ciertos criterios o indicadores de eficacia. El primero de ellos, usado en un nivel muy elemental, es aquel que se establecería sobre la base de casos resueltos en comparación con los casos conocidos. Sin embargo, la noción de caso resuelto no es unívoca, en consecuencia, la acepción adoptada condiciona sus alcances.

En principio un caso resuelto sería aquel en que se logra individualizar a un posible autor. Con un grado más de dificultad, existe una segunda acepción para la que no basta con esa individualización sino que a ello debe agregarse su sometimiento a proceso penal. La acepción más rigurosa sería aquella que establece que un caso resuelto sería aquel que sometido al conocimiento de la justicia es efectivamente condenado.

Cómo parte de las actividades de investigación de FESPAD, a finales de 2003 se llevó a cabo una investigación relativa a este tópico¹⁹³. En este sentido se realizaron actividades de recolección de información estadística y entrevistas a operadores de la investigación criminal.

Tomando como base el delito de homicidio registrado en sede policial, se obtuvo la siguiente comparación:

Tabla 3.3.
Relación entre homicidios conocidos y capturas realizadas años 2002-2003.

	2002			2003		
	Hechos conocidos	Capturas realizadas	%	Hechos conocidos	Capturas realizadas	%
Homicidios	2,018	893	44.15%	2,172	910	42%

Fuente: Construcción propia con datos de la PNC.

¹⁹¹ V. Consejo Nacional de Seguridad Pública. Proyecto para el fortalecimiento de la función de investigación criminal. San Salvador, 1997.

¹⁹² Véase: Diario El Mundo 13-10-03, Pág. 10.

¹⁹³ Amaya Cobar, Edgardo y Oswaldo Feusier. Estado de la relación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el marco de la investigación criminal (en edición) Investigación realizada en el marco del proyecto Monitoreo de Derechos Humanos y justicia penal con participación ciudadana, financiado por el proyecto Danés de Derechos Humanos en Centroamérica (PRODECA).

Como se muestra esta tabla atiende al criterio de caso resuelto cuyo indicador es la captura del presunto responsable. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que muchas veces el número de capturas puede ser de varios sospechosos por un mismo hecho, factor que inflaría la relación porcentual entre hechos conocidos y capturas realizadas. Por otro lado, hay que considerar que muchos de éstos pueden provenir de capturas en flagrancia y no necesariamente precedidos de un ejercicio de investigación.

Tal como lo indica la tabla 3.3. según este criterio de efectividad (captura), la investigación criminal no alcanza el 50% en relación con los casos conocidos, cifra que puede calificarse como baja, dadas las consideraciones hechas en el párrafo anterior. Un ejercicio posible es aplicar a estas cifras de homicidios y capturas, la tendencia de evaluación procesal de los casos de la Fiscalía General que mostramos en la tabla 3.1 de este capítulo. De esta manera, si contabilizáramos las capturas como casos judicializados, según la tabla 3.1. solamente un 4.41% de estos casos judicializados por la FGR llega a juicio, luego, se obtiene que, en esta proporción, que de 910 casos de homicidios judicializados, 40 de ellos llegarían a juicio, lo que representaría un 1.84% del total de homicidios registrados (2,172).

Cómo resultado de nuestra investigación encontramos que el tema relativo a los casos resueltos es una divergencia importante entre la FGR y la PNC. Ya que según la mayoría de los investigadores policiales entrevistados, para ellos el caso se resuelve con la captura, a

lo que debe sumarse que ellos mismos manifestaron ser evaluados laboralmente a partir del número de capturas realizadas y no necesariamente por la complejidad de los casos que tienen a cargo o los resultados posteriores de la investigación.

Por el lado de los fiscales, existe el señalamiento que muchos policías dan por terminado el caso con la captura, dejando al fiscal la carga de los otros elementos probatorios necesarios para sustentar la acusación en contra de los implicados¹⁹⁴.

Yendo más allá en las cifras, con la información disponible, del total de homicidios conocidos, no se sabe públicamente cuántos de ellos son archivados en la Fiscalía y cuántos pasan a tribunales, sin contar con todos los casos que son excluidos del sistema por falta de mérito. Mucho menos se sabe cuantos de ellos llegan efectivamente a juicio y cuántos son condenados para saber de manera fehaciente la efectividad de la investigación criminal en el delito de homicidio. Muy probablemente el nivel de impunidad de este tipo de delito es muy alto y es algo sobre lo que debería tenerse información precisa.

Aparte de la falta de información, también la investigación criminal enfrenta problemas de tipo operativo que dificultan su desarrollo. Algunos de nuestros hallazgos indican como factores problemáticos:

1. Falta de mecanismos interinstitucionales permanentes de seguimiento de las labores de investigación criminal. En la actualidad

¹⁹⁴ V. Amaya Cobar, Edgardo. Informe de Seguimiento..., Pág. 39.

existen reuniones entre jefaturas, pero no forman parte de una acción sistemática y programada. Existen problemas de comunicación y desfases en el envío de información que afectan directamente los plazos procesales de los fiscales. Por el contrario, las instancias dedicadas a los temas de narcotráfico y criminalidad organizada, mantienen una relación de coordinación y comunicación permanente entre investigadores y fiscales, factor sin duda, decisivo en el logro de los indicadores de eficiencia de estas áreas de investigación.

2. Disparidad de criterios de acción y evaluación. Como ya se mencionó, los criterios policiales de resolución de casos muchas veces no coinciden con los exigidos para los fiscales en sede judicial o fiscal.
3. Diferencia de prioridades institucionales. Mientras que la FGR destina una importante cantidad de sus operadores al ejercicio de la función persecutoria, los investigadores policiales no se corresponden con la cantidad de fiscales y generalmente, los investigadores policiales atienden más casos y bajo la dirección de varios fiscales a la vez. Además, las decisiones administrativas sobre los destinos de los investigadores corresponden a la Policía y no a las necesidades o demandas de la FGR.
4. Divergencia de criterios de distribución territorial. Los ámbitos de competencia de las oficinas de la FGR no coinciden con los ámbitos de la PNC, lo cual genera una

distribución no uniforme de casos entre oficinas, de tal forma en que se dan situaciones en que dos oficinas territoriales de la FGR, manejan sus casos con una sola dependencia territorial de la PNC.

5. Escasez de recursos asignados. Los investigadores de la PNC no cuentan con suficientes recursos para sus labores como transporte, comunicaciones, computadoras, acceso directo a información de bases públicas. Parte de los costos de las diligencias de investigación corren por cuenta de los mismos investigadores (transporte, gasolina, seguimientos de sospechosos) Además, existe sobreexigencia hacia los investigadores, que no cuentan con estímulos laborales o compensaciones por esfuerzos extras como trabajo en horas fuera de su jornada establecida.
6. Voluntad política variable. Existen claras diferencias entre los resultados positivos de las instancias dedicadas al tema narcotráfico o crimen organizado, en comparación con los niveles deficitarios de las áreas dedicadas a la “delincuencia común”. Esa distancia comparativa se mide en la cantidad y calidad de recursos de los que han sido dotadas las primeras, en detrimento de las segundas, así como en el interés político por resolver o combatir este tipo de criminalidad, la que no se refleja en las instancias de delincuencia común.

4. Criminalidad organizada

El discurso oficial, como el discurso mediático se han encargado de destacar la existencia y el combate a figuras de crimen organizado¹⁹⁵, atendiendo a figuras puntuales como el secuestro, el robo y hurto de furgones

¹⁹⁵ Art. 22-A Código Penal: “Se considera crimen organizado aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un conjunto de personas dedicadas a mantener una estructura jerarquizada, con el propósito de planificar y ejecutar hechos antijurídicos con la finalidad de lucrarse con bienes y servicios ilegales o realizar actividades de terrorismo.

También se considerará crimen organizado aquellas conductas que por sí o unidas a otras, cometidas por dos o más personas, tienen como fin o resultado cometer los delitos de homicidio, homicidio agravado, privación de libertad, secuestro, robo, robo agravado, extorsión, asociaciones ilícitas, falsificación o alteración de moneda, actos de terrorismo, comercio de personas, contrabando, lavado de dinero y activos, tráfico, fabricación y comercio ilegal de armas de fuego, y los comprendidos en el capítulo IV de la ley reguladora de las actividades relativas a las drogas.”

con mercadería. Mientras que otras figuras relativas a corrupción en altas esferas en el ámbito público, como el caso ANDA, no han sido consideradas como una manifestación de este mismo tipo de delincuencia.

La misma definición oficial de crimen organizado incluye dentro de su catálogo de figuras, delitos propios de la delincuencia común, lo que en alguna medida muestra la voluntad de atacar manifestaciones de este tipo de delincuencia muy elementales, pero no aspectos de mayor trascendencia como defraudaciones a la economía pública o defraudaciones financieras y actos de corrupción que se comentan con aparatos organizados de poder.

Sin embargo, la efectividad en la persecución de delitos como el secuestro ha sido uno de los logros más notorios del combate a la denominada criminalidad organizada, tal como se puede observar en la tabla 1.2. del capítulo I de este informe, que pasó de 114 secuestros en 2001 a 8 casos reportados en 2003. Este combate estuvo acompañado de presiones mediáticas, de la principal gremial empresarial del país, así como por un fuerte respaldo político del Órgano Ejecutivo, que se tradujo en la creación de entidades especializadas de investigación y su fortalecimiento en recurso humano, técnico y logísticos.

En una investigación realizada por FESPAD, se puso en evidencia que entre las razones de la efectividad de estas unidades especializadas se contaba la coordinación permanente entre fiscales e investigadores, el

acceso inmediato a información, la dotación de recursos materiales como computadoras, medios de comunicación y transporte, a lo que se debe sumar, un trabajo dedicado a una cantidad de delitos mucho menor que la demanda de las instancias encargadas de delincuencia común, lo que permite una mayor concentración en los casos atendidos¹⁹⁶.

Esta situación resulta contrastante con los resultados obtenidos en otras áreas de complejidad como los casos de corrupción, en donde, en especial la FGR, mostró una gran debilidad que se tradujo en la pérdida de casos como el de la FEDEFUTBOL o la obtención de resultados pírricos como en el caso de la pérdida del abono del Banco de Fomento Agropecuario, donado por el Gobierno de Japón. De la misma manera se criticó su lentitud en el inicio del proceso penal en contra del expresidente de ANDA, por una multiplicidad de delitos relacionados con corrupción, cuya estimación pecuniaria es millonaria. Un informe de la organización Probidad del año 2003, concluyó que como regla general, los casos de corrupción no se resuelven¹⁹⁷, lo que resulta contradictorio con lo que se logra en otras áreas como el secuestro o el narcotráfico.

Una muestra del impacto y costo de la delincuencia económica organizada se puede apreciar en la siguiente tabla:

5. Situación penitenciaria: Personas privadas de libertad

El número de personas privadas de libertad en El Salvador se ha incrementado considera-

¹⁹⁶ Amaya Cobar, Edgardo y Oswaldo Feusier. Estado de la relación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el marco de la investigación criminal (en edición) Investigación realizada en el marco del proyecto Monitoreo de Derechos Humanos y justicia penal con participación ciudadana, financiado por el proyecto Danés de Derechos Humanos en Centroamérica (PRODECA).

¹⁹⁷ Probidad. Las huellas de la corrupción 2003. Accesible desde www.probidad.org.sv

blemente en los últimos cinco años. En nuestro informe anterior dimos cuenta que entre diciembre de 1998 -año en que entraron en vigencia las nuevas leyes penales-, y diciembre de 2001, la población penitenciaria creció de 6,969 a 9,679 personas privadas de libertad, lo que representaba un incremento numérico de 38.89%¹⁹⁹; al 31 de diciembre de 2003, dicha población fue de 11,451 personas privadas de libertad, lo que representa un aumento del 64% en relación con diciembre de 1998.

La cantidad de 11,451 personas privadas de libertad, significa que al 31 de diciembre de 2003, El Salvador tenía una tasa de encarcelamiento de aproximadamente 173 personas por cada 100,000 habitantes²⁰⁰. Si a esta cifra sumamos 1,000 personas, entre mayores y menores de edad, que en promedio son detenidas mensualmente en las celdas de

la policía²⁰¹, más un promedio de 400 jóvenes o adolescentes que se mantienen recluidos en los centros de internamiento para menores de edad²⁰², la tasa se incrementaría a 194 personas privadas de libertad por cada 100,000 habitantes.

Pese al aumento numérico y porcentual de personas encarceladas, un dato positivo - conforme a las estadísticas de la Dirección General de Centros Penales- es que a finales de 2003 se registró el porcentaje histórico más bajo de presos sin condena en nuestro país, ya que de un total de 11,451 personas privadas de libertad, solamente 4,514, que representan el 39%, estaban sin condena. En las tablas siguientes puede visualizarse el desarrollo del número de personas encarceladas y presos sin condena en los últimos seis años:

Tabla 3.4.
Personas privadas de libertas (adultos) por condición jurídica y por sexo, de 1998 a 2003

Año	Condenas			Procesadas		Subtotal		Hombres	Mujeres
	H	M	H	M	H	M	Total	procesados %	procesadas %
1998	1,485	38	5,133	313	6,618	351	6,969	78	89%
1999	2,047	133	4,488	246	6,535	379	6,914	69%	65%
2000	3,350	185	4,000	285	7,350	470	7,820	54%	60%
2001	4,218	249	4,909	338	9,127	587	9,714	54%	65%
2002	5,303	261	5,097	394	10,400	655	22,055	49%	60%
2003	6,606	331	4,216	298	10,822	629	11,451	37%	47%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Ministerio de Gobernación. Dirección General de Centros Penales. Departamento de Registro y Control Penitenciario.

¹⁹⁸ Martínez, Jaime, "La violencia silenciosa y la impunidad siempre anunciada de la criminalidad de los poderosos y delincuentes de cuello blanco". Inédito.

¹⁹⁹ V. FESPAD. Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2001. FESPAD ediciones, San Salvador, 2002, Pág. 38

²⁰⁰ Según el documento Proyección de Población El Salvador 1995 - 2025, de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía, la población de El Salvador para el año 2003, se estima en 6,638,200 habitantes, mientras que según la Dirección General de Centros Penales, del Ministerio de Gobernación, la población penitenciaria al 31 de diciembre de 2003 era de 11,451 personas privadas de libertad.

²⁰¹ Este es un cálculo aproximado del número de personas detenidas en sedes policiales. No existe un registro específico sobre este aspecto.

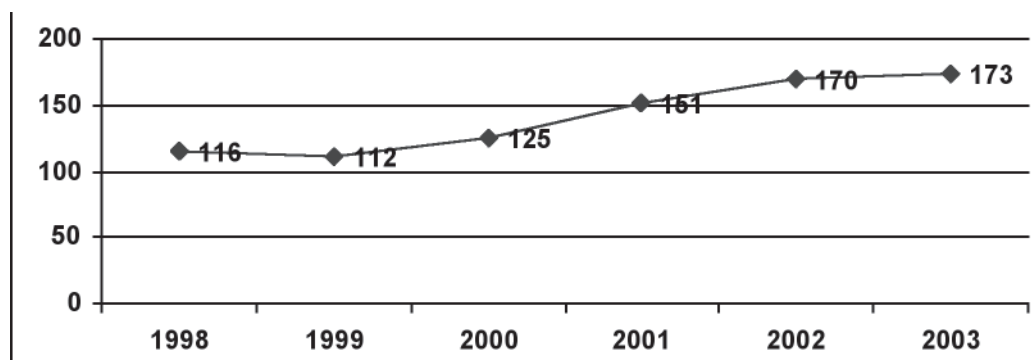
²⁰² V. FESPAD. Temas sobre la Ley del Menor Infractor. Versión completa. FESPAD ediciones, San Salvador, 2002, páginas 19 y 20.

Tabla 3.5.
Privados de libertad por cada 100 mil hab. 1998-2003

Año	Población ES	Privados de Libertad	Proporción por c/100 mil hab.	Incremento respecto año previo
1998	6,031,326	6,969	116	-
1999	6,154,079	6,914	112	- 4
2000	6,272,353	7,820	125	+13
2001	6,428,672	9,714	151	+26
2002	6,517,798	11,055	170	+19
2003	6,638,200	11,451	173	+3

Fuente: Construcción propia con datos de la Dirección General de Estadísticas y Censo. Ministerio de Economía (varios años).

Gráfico 3.1.
Privados de libertad por cada 100 mil hab. 1998-2003



Claramente se observa en la tabla 3.4. que junto al incremento del total de personas privadas de libertad en los últimos seis años, se ha producido una reducción constante del porcentaje de personas presas sin condena. En diciembre de 1998, dicho porcentaje fue de 78%, mientras que en diciembre de 2003 fue de 39%, lo que representa una reducción porcentual del 50%.

Al desagregar los datos por sexo, en primer lugar se detecta que el número de mujeres privadas de libertad es muy bajo en relación

con los hombres; la mayor cantidad fue en 2002 con 655 mujeres encarceladas que apenas representaban el 6% de la población reclusa. No obstante, al desagregar las cifras por sexo y condición jurídica, se observa que aún siendo menos las mujeres privadas de libertad, éstas, por regla general, tienen mayores porcentajes de presas sin condena, tendencia que se ha mantenido desde 1998, con excepción de 1999, como puede apreciarse en la tabla 3.5.

También puede detectarse en el gráfico 3.1 y en la tabla 3.6. que desde 2000 hay una

tendencia ascendiente en lo relativo a la proporción de personas adultas privadas de libertad. Ascenso que supera los 60 puntos porcentuales entre 1998 y 2003, circunstancia que puede deberse a dos factores principales: la instalación y funcionamiento de la nueva normativa cuya celeridad habría incrementado la capacidad del sistema de emitir condenas, pero también a las constantes reformas a la legislación penal que han ampliado la capacidad de captación de personas por el sistema, además por las reformas que establecen usos automáticos de la detención

provisional, el incremento de penas o la eliminación de beneficios penitenciarios. Por otro lado, otro aspecto a evaluar es la mora judicial para la celebración de juicios que ha afectado a los tribunales de sentencia de lo penal y que ha dilatado la resolución de una importante cantidad de casos.

Datos más completos sobre personas adultas privadas de libertad en los centros penitenciarios, al 31 de diciembre de 2003, pueden observarse en la tabla siguiente:

Tabla 3.6.
Existencia de reos en el sistema penitenciario al 31 de diciembre del 2003

CENTRO PENAL	CONDENADOS			PROCESADOS			TOTAL POR C.P	CAPACI DAD	DIFEREN CIA
	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL			
PENIT. CENTRAL	1,626		1,626	1,498		1,498	3,124	800	2,324
CCP SANTA ANA	398		398	0		0	398	350	48
PENIT. ORIENTAL	516		516	274		274	790	400	390
C. PREV. SONSONATE	9		9	94		94	103	200	-97
C.P QUEZALTEPEQUE	320		320	267		267	587	200	387
C.P. MUJ. ILOPANGO		257	257		257	257	514	220	394
C.P CHALATENANGO	242		242	220		220	462	300	162
CCP SENSUNTEPEQUE	278		278	5		5	283	220	63
C. PREV. ILOBASCO	5		5	196		196	201	200	1
HOSP. PSIQUIATRICO	1	1	2	26	5	31	33	30	3
HOSP. ROSALES	1		1	0		0	1	20	-19
CCP USULUTÁN	392		392	0		0	392	300	92
C.P SAN MIGUEL	417	51	468	61	27	88	556	180	376
C. PREV. LA UNIÓN	30		30	171		171	201	100	101
C.P DE GOTERA	295		295	56		56	351	200	151
C. PREV. JUCUAPA	0		0	192		192	192	120	72
C.P METAPAN	96		96	53		53	149	170	-21
C.P APANTEOS	1,625		1,625	933		933	2,558	1,800	758
C.P. MUJ. BERLIN	19		19	9		9	28	30	-2
C.P CIUDAD BARRIOS	131		131	170		170	301	1,000	-699
CPS ZACATECOLUCA	210		210	0		0	210	400	-190
CAM NUEVA S.S		3	3		0	0	3	12	-9
CAH. MARIONA	14		14				14	60	-46
TOTAL GENERAL	6,606	331	6,937	4,216	298	4,514	11,451	7,312	4,139

Fuente: Ministerio de Gobernación. Dirección General de Centros Penales. Departamento de Registro y Control Penitenciario.

Tal como se observa, otro persistente problema es el hacinamiento de las prisiones. La capacidad total de los centros penales es de 7,132 personas, mientras que el total de presos y presas es de 11,451, resultando un excedente de 4,319 personas, es decir, una sobrepoblación general de 60.56%. Este porcentaje podría ser más alto ya que, según la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos, no todas las instalaciones reportadas por

la Dirección General de Centros Penales funcionan completamente, calculándose que la capacidad real es de 6,000 personas; de este modo, la sobrepoblación aumentaría en más de diez puntos a 71.98%.

Individualmente considerados, varios centros penales poseen una sobrepoblación mucho mayor que el porcentaje general, como se puede apreciar en la tabla siguiente:

Tabla 3.7.
Centros penales con mayores porcentajes de hacinamiento.

Centro Penitenciario	Capacidad	Población registrada	Hacinamiento (%)
Penitenciaria Central	800	3,124	290%
C. P. San Miguel	180	566	209%
C. P. Quezaltepeque	200	587	194%
C. P. La Unión	100	201	101%
C. P. Ilopango (mujeres)	220	514	143%

Fuente: Elaboración propia basada en estadísticas del Ministerio de Gobernación. Dirección General de Centros Penales. Departamento de Registro y Control Penitenciario.

La sobrepoblación y el hacinamiento carcelario, así como el considerable incremento numérico y porcentual de personas privadas de libertad, demuestran que, en nuestro país, la cárcel como pena y como medida provisional, sigue siendo utilizada de manera generalizada -aunque paradójicamente de un modo selectivo, ya que por regla general se aplica solamente a personas de escasos

recursos económicos- desencadenando una secuela de problemas en los centros penales. Según nuestro propio conocimiento y según las opiniones de personalidades relacionadas con este tema que fueron entrevistadas como parte de éste y otros estudios²⁰⁶, puede afirmarse que los principales problemas del sistema penitenciario de El Salvador, en la actualidad son:

²⁰⁶ Entrevistas realizadas en San Salvador, entre el 5 y 23 de septiembre de 2003, a: Licda. Dora Margarita Gómez, Juez Primero de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena de San Salvador; Licda. Adilia Pineda, encargada de la Sección Penitenciaria de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; Lic. Walter Aquino, Director del Departamento de Reos sin Sentencia de la Corte Suprema de Justicia; Dra. Josefa Noya Novais, Juez Segundo de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena de San Salvador; una representante de una organización de la sociedad civil que trabaja a favor de las personas privadas de libertad, que solicitó reserva de su identidad; Lic. Douglas Moreno, Director del Departamento de Prueba y Libertad Asistida (DPLA), de la Corte Suprema de Justicia y Lic. Mariano de Jesús Gómez, Vicepresidente de la Asociación de Ex Internos Penitenciarios de El Salvador (AEIPES).

- a) El hacinamiento;
- b) Condiciones materiales infrahumanas;
- c) Violencia generada por los internas/as y contra los internos/as;
- d) Abusos contra parientes o amigos/as de internos/as;
- e) Violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad;
- f) Violaciones a los derechos humanos del personal penitenciario;
- g) Incumplimiento o retardación de funciones de las autoridades administrativas;
- h) Ocio carcelario;
- vi) Escasez o limitación presupuestaria;
- j) Falta de personal penitenciario debidamente capacitado;
- k) Corrupción.

Una de las medidas cruciales para reducir los problemas penitenciarios, es el uso intenso y extensivo de beneficios penitenciarios y otras alternativas a la prisión como pena y como medida cautelar. Sin embargo, las respuestas gubernamentales en los planos Legislativo y Ejecutivo han sido todo lo contrario: creación de nuevos delitos, incremento de pena de prisión, aplicación generalizada de la detención provisional, reducción de salidas alternas al proceso penal, eliminación o restricción de beneficios penitenciarios para los delitos más comunes, régimen de aislamiento penitenciario para una gran cantidad de delitos, más poder de detención de personas otorgado a la policía, operativos

y leyes de emergencia especialmente contra jóvenes, construcción de cárceles de máxima seguridad etc.

Un indicio de lo anterior es que el crecimiento de la población penitenciaria coincide con el aumento de facultades otorgadas a la policía para la persecución y captura de personas sospechosas, fundamentalmente en los años 2000 y 2001. Según datos de la Policía Nacional Civil consignados en el capítulo I de este informe (Ver tabla 1.1.), relativos a denuncias recibidas y capturas ejecutadas por la PNC, en el lapso de cuatro años (1999-2002), las capturas aumentaron numéricamente en 41,351, que equivalen a un incremento del 187.5%.

Una de las preocupaciones plasmadas en el informe que precede al presente, era que el gobierno actual, en lugar de promover la aplicación de alternativas a la prisión, había caído en la corriente de aplicar más de lo mismo ya que tenía proyectada la construcción de un centro penitenciario de máxima seguridad a un costo de 10 millones de dólares, en la ciudad de Zacatecoluca, departamento de La Paz.²⁰⁷ Dicho centro penal comenzó a funcionar el 9 de agosto de 2003 y en los primeros meses recibió un aproximado de 98 internos, de los que aproximadamente el 10% eran detenidos provisionalmente.

A través de ese centro de máxima seguridad, se pretende cumplir con el denominado régimen de internamiento especial, que se impuso en el año 2001 en los artículos 45 del Código Penal y 103 de la Ley Penitenciaria²⁰⁸, el cual implica la supresión de derechos de las

²⁰⁷ V. FESPAD. Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2001. FESPAD ediciones, San Salvador, 2002, Pág. 39

²⁰⁸ Decreto Legislativo 488, del 18 de julio de 2001, Diario Oficial 144, Tomo 352, del 31 de julio de 2001.

personas privadas de libertad reconocidos en la Constitución, en tratados internacionales y en la propia Ley Penitenciaria, como el derecho a la dignidad de la persona humana, el derecho a mantener la integridad familiar y a que dicho derecho sea protegido por el Estado; el derecho a obtener información, ya sea escrita, televisiva o radial, el derecho a las visitas íntimas y a contar con locales adecuados y dignos para ella.²⁰⁹

Claramente, este régimen se limita a imponer medidas de seguridad extremas, ejerce exclusivamente una función punitiva y elimina el derecho a la reinserción social de las personas privadas de libertad. Asimismo, está claro que se trata de un trato cruel, inhumano y degradante; por tal razón la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, mediante un informe especial presentado a inicio de octubre, reveló una serie de violaciones a los Derechos Humanos en los internos de dicho centro penal y, sobre todo, se confirmó que en el mismo están recluidas personas que aún no han sido juzgadas. Otro aspecto que se denunció en el informe son los problemas que enfrenan los jueces, que no han logrado realizar sus diligencias al interior del centro penitenciario²¹⁰.

Los problemas penitenciarios en la práctica se convierten en condiciones que niegan los derechos de las personas privadas de libertad; esta situación, a su vez, es una flagrante violación a normas de la Constitución, de los Códigos Penal y Procesal Penal, de la Ley Penitenciaria y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, que establecen el principio de resocialización de la pena de prisión, la utilización de la misma como medida excepcional y el pleno respeto de todos los derechos de las personas privadas

de libertad, las cuales por tal circunstancia, solamente deben tener restringido su derecho a la libertad ambulatoria, conservando los demás derechos que corresponden a toda persona humana.

Asimismo, el hacinamiento y la cadena de problemas derivados del mismo, demuestran una falta de cumplimiento de compromisos políticos adquiridos por el Gobierno de la República, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), ya que en 1994 los jefes de estado reunidos en la Primera Cumbre de las Américas, en Miami, Florida, suscribieron un Plan de Acción de 23 puntos, entre ellos el de la promoción y protección de los derechos humanos, bajo el cual se comprometieron a “(...) adoptar las medidas necesarias para remediar las condiciones infrahumanas en las cárceles y reducir al mínimo el número de detenidos en espera de juicio”²¹¹

El acuerdo anterior fue ratificado en la segunda cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, específicamente en el Plan de Acción, bajo el acápite de Democracia y Derechos Humanos, en el que se expresa que “Los Gobiernos continuarán esforzándose por mejorar las condiciones carcelarias”.²¹² El más reciente compromiso de los gobiernos de la región, es el que surgió de la XXXIII Asamblea General de la OEA celebrada en Santiago de Chile, en junio de 2003, en la que entre otros asuntos se resolvió: “Solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que informe sobre la situación en la que se encuentran las personas sometidas a cualquier forma de detención y reclusión en el hemisferio, tomando como base los trabajos que realiza sobre el tema”²¹³

²⁰⁹ Para una mayor explicación de la violación de estos derechos véase: Martínez Ventura, Jaime y Marchelli, Xochitl. Acuerdos de Paz y Reforma Penal. FESPAD ediciones, San Salvador, 2002, Págs. 47 a 49

²¹⁰ Diario Co-Latino, 06/10/03, Pág. 3

²¹¹ Primera Cumbre de las Américas. Plan de Acción. 1994, citado por Reforma Pena Internacional, Op. Cit., Pág. 4

²¹² V. Organización de los Estados Americanos, OEA. Sistema de Información de la Cumbre de las Américas. Plan de Acción suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Segunda Cumbre de las Américas. Santiago de Chile, 18 y 19 de abril de 1998.

²¹³ AG/RES.1927 (XXXIII-O/03). <http://www.oas.org/defaultesp.htm> citado por Reforma Penal Internacional, Op. Cit., Pág. 1

Capítulo IV

Política judicial

1. Independencia judicial

El imperio de la ley no es posible sin la existencia de un sistema judicial democratizado y eficiente que garantice una administración de justicia igualitaria, independiente, imparcial y sujeta a la legalidad. En consecuencia, el poder judicial es el elemento decisivo para la construcción del Estado de Derecho.

En ese sentido, los jueces y juezas cumplen dos funciones: La primera política, normalmente significará el contrapeso, freno y control del poder político. La segunda administrativa, consistente en dictar resoluciones aplicando la norma previamente establecida por el poder político.

Precisamente, para hacer efectiva dichas funciones, la Constitución de la República establece en el artículo 172, inciso tercero: “Los Magistrados y Jueces en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes”. Asimismo, el Estatuto del Juez Iberoamericano²¹⁴, señala el principio general

de independencia:

Artículo 1. “Como garantía para los justiciables, los Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y se encuentran tan sólo sometidos a la Constitución y a la ley, con estricto respeto al principio de jerarquía normativa”.

El año 2002 y 2003 se caracterizaron por la afectación a la independencia judicial por parte de diferentes sectores de la sociedad. Acciones judiciales como la inaplicación por ejercicio del control difuso de constitucionalidad, de diferentes sanciones penales²¹⁵ fue objeto de crítica y cuestionamiento por parte de sectores políticos de derecha radical²¹⁶.

Un grupo de jueces y juezas de San Salvador y del interior del país solicitaron públicamente a la Corte Suprema de Justicia que “garantice una real independencia” frente a las presiones de las industrias de comunicación, Órgano Ejecutivo y grupos de presión, las cuales hacen juicios paralelos sobre los conflictos que se desarrollan en los tribunales²¹⁷.

²¹⁴ Estatuto del Juez Iberoamericano, VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, Canarias 2001.

²¹⁵ El tribunal tercero de sentencia de San Salvador, inaplicó en un caso de secuestro la norma que establece una penalidad de 75 años de cárcel por considerarla contradictoria con el principio de resocialización establecido en el artículo 27 de la Constitución. Véase La Prensa Gráfica, 29-07-02, Pág. 14

²¹⁶ El Partido Alianza Republicana Nacionalista ARENA, se manifestó públicamente a través de su diputado Federico Hernández, para que los jueces apliquen las nuevas reformas al Código Penal. Ver La Prensa Gráfica, 30-07-03, Pág. 12.

²¹⁷ El Diario de Hoy, 18 - 10 - 02, Pág. 24.

Otro hecho ocurrido es el caso del Juez Primero Instrucción de Nueva San Salvador, analizado en nuestro informe 2001²¹⁸. Las presiones y cuestionamientos siguieron presentes en el 2002, esta vez, las afectaciones fueron de tipo interno. La Cámara de la Cuarta Sección del Centro, tribunal de alzada que cuestionó el fallo del juez estableciendo interpretación errónea de las normas penales y en las interpretaciones de la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional utilizada por el tribunal de primera instrucción, por lo que solicitó a la Corte Suprema de Justicia una investigación en contra del juzgador.

No obstante, ya la Corte Suprema de Justicia en el 2001, por presiones del Director General de la PNC, el Ministro de Gobernación, el Fiscal General de la República, el propio Presidente de la República, así como la cúpula empresarial (ANEP), había investigado al juez por la resolución dictada a favor de los imputados del sonado caso secuestros. El máximo tribunal de justicia, en esa ocasión, determinó que la resolución de juez estaba apegada a derecho. En ese sentido, ante la nueva solicitud hecha por el tribunal de alzada, la CSJ decidió que no era necesario investigar al juez en estos momentos²¹⁹. Al final del proceso se condenaron a los imputados a través del tribunal de alzada.

En el marco de iniciativas relativas a la temática de la independencia judicial, FESPAD realizó, a través de su centro ejecutor

el Centro de Estudios Penales de El Salvador, en el año 2002, un diagnóstico de esta temática en nuestro país, como parte de un proyecto centroamericano referido a la independencia y el asociacionismo judicial.²²⁰

El diagnóstico se realizó a través del método de entrevistas semiestructuradas, sobre los avances de la independencia judicial y su democratización. Se utilizó una muestra de 46 jueces de lo penal en las diferentes competencias, es decir jueces de Paz, de Instrucción, de Sentencia y Cámaras de Segunda Instancia.

De acuerdo con los resultados de la investigación, las presiones por parte del Ejecutivo y del sector económico hacia los jueces son altas. Los niveles de respuesta la evaluaban como poca, regular y mucha. Así, encontramos en la tabla 4.1 que el 60,8% de los jueces manifestó estar siendo presionados por el Órgano Ejecutivo. En cuanto al sector económico la presión que ejercen frente a los juzgadores evaluada desde poca, regular y mucha hace un total del 58,0%. (Ver tabla 4.2.) El Estatuto del Juez Iberoamericano señala en su artículo 2, la obligación de respeto a la independencia “Los otros poderes del Estado y, en general, todas las autoridades, instituciones y organismos nacionales o internacionales, así como los diferentes grupos y organizaciones sociales, económicos y políticos, deben respetar y hacer efectiva la independencia de la judicatura”.

²¹⁸ FESPAD. Estado Actual de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador (junio 1999 - Marzo 2001), FESPAD ediciones, San Salvador, 2001, Pág. 31.

²¹⁹ El Diario de Hoy, 14 - 11 - 02, Pág. 3; La Prensa Gráfica, 15 - 11 - 02, Pág.19; El Diario de Hoy, 19 - 11- 02, Pág. 20.

²²⁰ El diagnóstico ha sido elaborado en el marco del Proyecto Red Centroamérica de Jueces, Fiscales y Defensores por la Democratización de la Justicia. El diagnóstico fue realizado por Nelson Flores Fabián, miembro del CEPES.

Tabla 4.1.
Presión del ejecutivo

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Cumulado
Ninguna	16	34,8%	34,8%
Poca	8	17,4%	52,2%
Regular	6	13,0%	65,2%
Mucha	14	30,4%	95,7%
No responde	2	4,3%	100,0%
Total	46	100,0%	100,0%

Fuente: Informe sobre monitoreo a la Independencia Judicial y asociacionismo El Salvador 2002.

Tabla 4.2.
Presión por el sector económico

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje
Ninguna	15	32,6%	32,6%
Poca	4	8,7%	41,3%
Regular	7	15,2%	56,5%
Mucha	18	39,2%	95,7%
No responde	2	4,3%	100,0%

Fuente: Informe sobre monitoreo a la Independencia Judicial y asociacionismo El Salvador 2002.

En el segundo semestre del 2003, la injerencia del Ejecutivo se hace percibir con mucha más fuerza, cuando el Presidente de la República Francisco Flores, anunció el 23 de julio a través de una cadena nacional de radio y televisión la operación Mano Dura, para desarticular las pandillas y encarcelar a sus miembros. El plan se realizaría conjuntamente entre la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada, a fin de “rescatar” territorios y encarcelar a los líderes de las pandillas juveniles, a través de operativos de capturas masivas o redadas y con el uso de la figura de asociaciones ilícitas, o por otros delitos²²¹. Las

reacciones no se hicieron esperar por parte de los jueces al advertir los riesgos de iniciar los operativos contra las pandillas juveniles sin mayores bases legales que avalaran las detenciones.

La polémica se agravó con la discusión relativa a la Ley antimaras, la cual fue duramente criticada por sectores académicos y organismos de la sociedad civil como FESPAD y por parte de la oposición política en la Asamblea Legislativa por sus contradicciones con disposiciones constitucionales.

²²¹ En el capítulo I de este informe se encuentra un análisis más detenido de esta estrategia gubernamental. También en los anexos de este mismo informe se encuentra un análisis jurídico de la Ley antimaras.

Diferentes jueces manifestaron que la ley era inaplicable porque contradice la Constitución. Ante dicha argumentación, el Presidente de la República acusó a los juzgadores de sabotear la ley²²² asimismo dijo que los jueces tenían una “actitud de protección a los criminales”. Por su parte, el Fiscal General, se sumó al Ejecutivo e hizo un llamado a los jueces para que aplicaran la ley y no dejaran en libertad a los pandilleros²²³. Los ataques hacia los jueces continuaron tanto, desde el Presidente, como desde su Secretario de asuntos jurídicos, Francisco Bertrand Galindo, así como por otros funcionarios de la denominada Comisión de Seguimiento de la Ley antimaras.

El Presidente de la CSJ salió a la defensa de la independencia de los jueces y manifestó “(...) que las autoridades, aún el Presidente de la República, están obligados a acatar los fallos judiciales”²²⁴. Al mismo tiempo, el Foro de Jueces Democráticos e Independientes, asociación de jueces que aglutina a representantes de diferentes tribunales de San Salvador, rechazó las imputaciones hechas por el Ejecutivo según el cual “(...) han formado un bloque de resistencia” para no aplicar la ley contra las pandillas. La gremial afirmó que los tribunales aplican la normativa cuando se presentan los casos pero se cotejaban con la Constitución y son contrarias a la misma,

según los jueces, el Ejecutivo esperaba que los jueces aplicaran la normativa sin valorar prueba²²⁵.

De acuerdo con el principio de jurisdiccionalidad que engloba una importante consecuencia que caracteriza al funcionario judicial, la garantía procesal de la imparcialidad, la cual se encuentra contenida en los artículos 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 14.1 Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 8.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta noción de imparcialidad describe la función del juez y jueza como la de aquel que no siendo parte del litigio, puede decidir sin interés particular alguno.

Pese a las crecientes exigencias de los jueces por la defensa y respeto de la independencia judicial, el Órgano Judicial de El Salvador continuó siendo blanco de críticas en el nivel internacional. A finales de 2002, Naciones Unidas señalaba que en El Salvador “(...) el sistema judicial funciona con lentitud, y muchos jueces siguen siendo susceptibles a influencias políticas”²²⁶, situación que es contradictoria precisamente con la independencia judicial.

²²² V. La Prensa Gráfica, 11-10-03, Pág. 2; EDH, 11-10-03, Pág. 6

²²³ El Diario de Hoy 16-10-03, Pág. 16.

²²⁴ El Diario de Hoy, 20-10-03, Pág. 12; La Prensa Gráfica, 21-10-03, Pág. 2

²²⁵ Véase: El Diario de Hoy, 20-10-03, Pág. 12; La Prensa Gráfica, 21-10-03, Pág. 2; El Diario de Hoy, 23-10-03, Pág. 12; La Prensa Gráfica, 23-10-03, Pág. 14; La Prensa Gráfica, 25-10-03, Pág. 10.

²²⁶ Naciones Unidas. La situación en Centroamérica. Informe del Secretario General. Adición. A/57/384/Add.1, 20 de diciembre de 2002. Informe sobre el cese de la función de verificación de las Naciones Unidas en El Salvador, Pág. 4.

2. Carrera judicial

2.1. Selección, elección y nombramiento de jueces y magistrados

Actualmente, los Jueces gozan de estabilidad laboral en sus cargos, según la Constitución de la República. En ese sentido, el artículo 186 inciso tercero establece que los Magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz se integran a la carrera judicial y gozan en la estabilidad en sus cargos.

Con el objetivo de tener un sistema de selección adecuado, se establecieron nuevas competencias al Consejo Nacional de la Judicatura, para garantizar igualdad de condiciones y oportunidades, bajo criterios objetivos y medios científicos para la selección de jueces y magistrados.

El artículo 4 del manual de selección de magistrados y jueces estipula lo siguiente: le corresponde al Pleno del Consejo proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de Cámara de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz. La propuesta la efectúa, en el primer caso, mediante

listas que forma y envía a la Asamblea Legislativa; y, para los demás cargos, presenta ternas a la Corte Suprema de Justicia.

De acuerdo al artículo 182 de la Constitución numeral noveno, corresponde al Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) proponer ternas de los Magistrados de Cámara de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz a la CSJ para que nombre de dichas propuestas.

Todo este marco de referencia es necesario para poder poner en perspectiva los abusos en el nombramiento de los funcionarios que se dio, según la Presidenta del CNJ, al nombrar la CSJ a 69 jueces de forma ilegal al obviar las ternas propuestas por dicho Consejo²²⁷. De la misma manera, un informe de la Unidad de Selección del CNJ, revela que desde febrero de 1999 hasta diciembre de 2002, se han nombrado desde la Corte Suprema de Justicia a 313 jueces en todo el país, entre jueces de Paz y Primera Instancia, sin tomar en cuenta las ternas presentadas por el Consejo. En ese sentido, la CSJ ha realizado un promedio anual de entre 60 y 78 nombramientos sin atender propuestas de profesionales que se sometieron a un proceso previo de evaluación y capacitación²²⁸, tal como demuestra el siguiente cuadro.

Tabla 4.3.
Nombramientos sin requerimiento de terna al Consejo Nacional de la Judicatura

Año	Juzgados de Paz	Juzgados de Primera Instancia	Cámaras de Segunda Instancia	Total por año
1999	28	9	0	37
2000	23	10	1	34
2001	90	0	2	92
2002	98	12	0	110
2003	2	1	0	3
Total	241	32	3	276

Fuente: Consejo Nacional de la Judicatura.²²⁹

²²⁷ La Prensa Gráfica, 06-01-03, Pág. 2.

²²⁸ La Prensa Gráfica, 07-02-03, Pág. 2.

²²⁹ Revista Enlace N° 10, año 2003, medio de comunicación institucional del CNJ.

En el caso de la elección de la cúpula de la Corte Suprema de Justicia, el artículo 186 inciso segundo de la Constitución establece que la elección de los Magistrados de la CSJ se hará de una lista de candidatos que formará el Consejo Nacional de la Judicatura en los términos que determinará la ley, la mitad de la cual provendrá de los aportes de las asociaciones de abogados de El Salvador y la otra del CNJ.

El mismo artículo en su inciso primero señala el periodo de duración de los Magistrados y su renovación, quienes serán elegidos por la Asamblea Legislativa por un periodo de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres años.

En el 2003 se realizaron nuevas elecciones para sustituir a cinco Magistrados de la CSJ²³⁰ de acuerdo con el proceso de relevo que dispone la Constitución. La Federación de Abogados presentó a 15 candidatos y posteriormente lo realizó el CNJ²³¹, es decir cada uno de los sectores presentó tres ternas a la Asamblea Legislativa para la elección de cinco magistrados. La elección provocó una serie de opiniones públicas de diferentes sectores por la coyuntura en que se encontraba la Asamblea Legislativa (finalización del período legislativo).

Los diputados del partido político gobernante, manifestaron que los cinco

magistrados tendrían que elegirse en la legislatura que terminaba sus funciones el 30 de abril, mientras los partidos políticos de oposición se resistían a la propuesta por contar con muy poco tiempo para hacer las entrevistas a los candidatos²³².

Por su parte, las asociaciones de jueces hicieron debates públicos con los candidatos en diferentes zonas del país, con el propósito de conocer las propuestas de los aspirantes a magistrados. Asimismo FESPAD elaboró un cuestionario que fue presentado a la Asamblea Legislativa para que los diputados le tomaran en cuenta al momento de entrevistar a los candidatos²³³.

De la misma manera FESPAD publicó un comunicado exhortando a la comunidad jurídica y a la Asamblea Legislativa para exigir a los candidatos y candidatas a magistrados y magistrados, un perfil que tenga en cuenta el espíritu de los requisitos constitucionales y legales para tales cargos, pero además, trayectoria, idoneidad, competencia y sobre todo un compromiso decidido para la transformación de la CSJ²³⁴.

Después de varios días de prolongarse la elección de los nuevos magistrados, la Asamblea Legislativa nombró a los cinco nuevos funcionarios el 19 de junio²³⁵. Los cuestionamientos que se pueden hacer a la forma de elección de los magistrados es la falta

²³⁰ El Diario de Hoy, 31-03-03, Pág. 2.
2; La Prensa Gráfica, 31-03-03, Pág. 20; Diario El Mundo, 31-03-03, Pág. 8.

²³¹ El Diario de Hoy, 23-04-03, Pág. 10.

²³² La Prensa Gráfica, 11-04-04, Pág. 26.

²³³ El Diario de Hoy, 24 - 04 - 03, Pág. 6.

²³⁴ El Diario de Hoy, 26 - 04- 03, Pág. 61

²³⁵ La Prensa Gráfica, 20-06-03, Pág.8, El Diario de Hoy, 20 - 06- 03, Pág. 6.

de transparencia en el proceso, falta de un concurso real por oposición, evaluación, especialización entre otros. También podemos decir que se hizo caso omiso a algunos requisitos que establece el Reglamento del Consejo Nacional de la Judicatura en sus artículos 66 y 73, relativos a los criterios para la calificación de la competencia y experiencia de los candidatos.

Además, la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, dijo que un órgano del Estado es independiente cuando no depende de otro, pero que el Órgano Judicial no sólo depende de la Asamblea Legislativa, sino además de las negociaciones políticas que se dan en el parlamento²³⁶. En este sentido los acuerdos políticos tras el nombramiento de los magistrados se convierten en aspectos que necesariamente entran en el análisis sobre la independencia e imparcialidad de la CSJ.

De la misma manera se refirió las Naciones Unidas al decir “El sistema de investigación y evaluación sigue necesitando una estructuración decisiva para reducir al mínimo el desempeño deficiente o el rendimiento insuficiente del poder judicial y para garantizar que los criterios de selección de los magistrados sean la integridad, los conocimientos profesionales y el mérito y que los magistrados sean responsables de sus acciones²³⁷”

Uno de los fines principales de todo sistema de carrera judicial es el asegurar que la

selección de los jueces y magistrados permitan la incorporación a la institución de los profesionales más idóneos. En la práctica, dicha selección se ha realizado principalmente por motivos de amistad, nepotismo, afinidad política y cualquier otro motivo distinto a los criterios de capacidad, ética e idoneidad que requiere un cargo de esta naturaleza.

Finalmente existe un compromiso de las Cortes Supremas de Justicia de promover y cumplir el estatuto del Juez Iberoamericano, en ese sentido el artículo 11 establece “Los procesos de selección y nombramientos deben realizarse por medio de órganos predeterminados por la ley, que apliquen procedimientos también predeterminados y públicos, que valoren objetivamente los conocimientos y méritos profesionales de los aspirantes”.

Otro aspecto relevante a resaltar son las propuestas de reforma a la Carrera Judicial presentadas por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura.

La Corte Suprema de Justicia manifestó su intención de promover en la Asamblea Legislativa, un proceso de reforma a la Ley de la Carrera Judicial, para dejar a su potestad los traslados, permutas de los jueces, sin necesidad de pedir ternas al Consejo Nacional de la Judicatura, así como establecer programas de capacitación a los miembros de la carrera judicial²³⁸. Por su parte, el Consejo Nacional de la Judicatura se manifestó en el sentido de que era necesario suprimir las

²³⁶ La Prensa Gráfica, 25-04 - 03, Pág.3, El Diario de Hoy, 25 - 04 - 03, Co Latino, 26-04 - 03, Pág.4

²³⁷ Naciones Unidas. Op. Cit., Pág. 4.

²³⁸ Proyecto de reforma presentada ante la Asamblea Legislativa el 29 de noviembre de 2002.

²³⁹ Proyecto de reforma prestada ante la Asamblea Legislativa el 19 de febrero de 2003.

atribuciones de la CSJ en todo lo que se refiere a la Carrera Judicial²³⁹, quedando esta bajo el control exclusivo del CNJ, para lo cual presentó una propuesta de reforma constitucional²⁴⁰.

Según la propuesta del CNJ, vigilar por que se administre pronta y cumplida justicia, sería una atribución que pasaría al CNJ. La CSJ sólo nombraría a los funcionarios administrativos y empleados de la Corte, de sus salas y dependencias. Se suprimiría también la atribución de la Corte de nombrar jueces.

De acuerdo con la propuesta, el texto del artículo 187 de la Constitución se vería modificado en su redacción en el siguiente sentido: “El Consejo Nacional de la Judicatura es una institución independiente encargada de proponer candidatos para los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de nombrar magistrados de cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia, jueces de paz y demás miembros de la carrera judicial”

Los diputados por su parte, coincidieron en que deberían reformarse los artículos 172, 182 y 185 de la Constitución para trasladarle al Consejo Nacional de la Judicatura la facultad de nombrar jueces y magistrados de cámaras y además dotarle a ese organismo de un presupuesto propio e independiente al órgano judicial²⁴¹. El origen de la propuesta surge en 1997, cuando la FESPAD presentó una propuesta de reformas constitucionales para restar funciones a la Corte Suprema de Justicia. Según FESPAD, en su iniciativa, los más

recientes estudios nacionales e internacionales recomiendan descargar al máximo tribunal de justicia y a su presidente de las actividades puramente administrativas que le impiden dedicarse a su función natural que es la jurisdiccional.

Asimismo, un grupo de jueces y juezas propusieron a los legisladores y legisladoras realizar un foro amplio que permita determinar si las reformas constitucionales son viables²⁴². Asimismo, señalaron que la Corte Suprema de justicia no debe de elegir jueces, ya que según estos “(...) el poder verdadero es impartir justicia, la Corte mal entiende y cree que el poder principal es remover jueces. Además, debería sentir una satisfacción porque es una descarga laboral”²⁴³.

2.2. Régimen disciplinario y señalamientos hacia juzgadores

El monopolio para imponer las sanciones disciplinarias es facultad de la Corte Suprema de Justicia, así lo manifiesta la Constitución en sus artículos 182 atribución novena y 186 en su parte final. Asimismo, la Ley de la Carrera Judicial en su artículo 1 desarrolla dichos preceptos constitucionales al establecer que dentro de sus objetivos se encuentra regular lo relativo a las sanciones disciplinarias aplicables a sus miembros, las cuales están contempladas desde el artículo 49 hasta el 72.

Durante el año 2001, se publicó un informe a través de un fiscal especial con carácter temporal para investigar a 2,084 abogados, entre ellos, 100 jueces por poseer títulos académicos

239 Proyecto de reforma prestada ante la Asamblea Legislativa el 19 de febrero de 2003.

240 Véase La Prensa Gráfica, 19-02-03, Pág. 16; EL Mundo, 19-02-03, Pág. 7; El Diario de Hoy, 20-02-03, Pág. 2.

241 La Prensa Gráfica, 23-04-03, Pág. 2

242 La Prensa Gráfica, 29-04-03, Pág. 20

243 La Prensa Gráfica, 07-02-03, Pág. 3

244 La Prensa Gráfica, 19-05-03, Pág. 2

emitidos de forma irregular, de los cuales, hasta 2003, la Fiscalía solamente llevó a los tribunales 13 casos²⁴⁴. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia señaló que se destituyó a 39 jueces a raíz del informe presentado por el fiscal especial, de los cuales 18 nombres fueron revelados a la opinión pública²⁴⁵.

La destitución de los jueces trajo consigo controversias, así por ejemplo la Procuradora para Defensa de los Derechos Humanos resolvió en su informe que la Corte Suprema de Justicia destituyó ilegalmente a los 39 jueces acusados de poseer títulos profesionales irregulares. La institución responsabilizó a todos los magistrados a excepción de dos magistradas²⁴⁶. Asimismo, los afectados presentaron su denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, argumentando violación de sus derechos constitucionales²⁴⁷.

Otro caso de señalar es la destitución del juez segundo de Instrucción de San Salvador, Ricardo Canales, por imputarle la Fiscalía General el delito de peculado. Dicho funcionario solicitó públicamente al Fiscal General de la República que le instruyera cargos penales o que lo exonerara de ellos vía requerimiento. Al no tener respuesta, Canales acudió a la Asamblea Legislativa, ahí solicitó un antejuicio contra el Fiscal General por el delito de omisión en la investigación.

La remoción del juez Canales de su cargo, fue decidida por doce Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el día cuatro de octubre del año dos mil dos, amparándose en la robustez moral de prueba y en la causal de “ineptitud o ineficiencia manifiesta en el

desempeño del cargo”, regulada en el literal “b”, del artículo 55 de la Ley de la Carrera Judicial.

La Red Centroamericana de Jueces, Fiscales y Defensores para Democratización de la Justicia, entidad que aglutina a diversas asociaciones de jueces y otros operadores judiciales de la subregión, conoció del caso y solicitó a la Corte Suprema de Justicia mayor información sobre el mismo para hacer sus propias valoraciones sobre la destitución del juez²⁴⁸, sin tener resultados a dicha petición.

Una Cámara de lo Penal, declaró la inocencia del ex juez en la pérdida de dinero y joyas que se encontraban en decomiso en el tribunal que dirigía. Sin embargo, el tribunal reconoció que sí hubo negligencia de parte del ex juez²⁴⁹, por lo que el juez no fue reinstalado.

Otro señalamiento hacia funcionarios judiciales fue un caso conocido por la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos en contra de un magistrado de la Sala de lo Constitucional de la CSJ, debido a que participó en el fallo dictado por dicha Sala en un litigio legal en que tendría conflicto de intereses.

El magistrado fungió como asesor jurídico de una de las partes, por lo que debió excusarse de conocer el caso señaló la funcionaria y exigió que se realizara una investigación²⁵⁰. Sin embargo, el Presidente de la CSJ expresó que no abrirá ninguna investigación en contra del magistrado, por su parte, el Departamento de Investigación Judicial de la CSJ señaló que no procede la investigación porque la CSJ no tendría jurisdicción²⁵¹.

245 La Prensa Gráfica, 19-05-03, Pág. 3

246 La Prensa Gráfica, 20-05-03, Pág. 10, El Diario de Hoy, 20-05-03, Pág. 22

247 La Prensa Gráfica, 11-02-03, Pág. 20

248 El Diario de Hoy, 25-02-03, Pág. 18, La Prensa Gráfica, 25-02-03, Pág. 47

249 El Diario de Hoy, 21-01-04, Pág. 14

250 La Prensa Gráfica, 26-04-03, Pág. 10

251 La Prensa Gráfica, 09-05-03, Pág. 34

252 La Prensa Gráfica, 26-05-03, Pág. 16

De la misma manera, fue denunciado otro magistrado de la CSJ por tener siete demandas en su contra. Las demandas se interpusieron ante la Asamblea Legislativa en 1997²⁵², antes de ser electo magistrado.

Según las investigaciones de FESPAD, el sistema disciplinario que se utiliza para sancionar a los jueces, carece de garantías procesales como es la imparcialidad, ya que quienes aplican las sanciones son los mismos

que nombran a dichos funcionarios. La Constitución establece en el Art. 11 el derecho al debido proceso legal que tiene toda persona, sin importar su condición de clase, raza, religión etc.

En el diagnóstico presentado por FESPAD en el 2002, se destinaron dos preguntas para los jueces a fin de indagar si se garantiza un debido proceso en el sistema disciplinario, y si éste es transparente. Los resultados son:

Tabla 4.4.
Opinión de los jueces sobre la vigencia del debido proceso en el proceso en el proceso disciplinario

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Si	17	37,0%	37,0%
No	26	56,5%	93,5%
No responde	3	6,5%	100,0%
Total	46	100,0%	100,0%

Tabla 4.4.
Opinión de los jueces sobre la vigencia del debido proceso en el proceso en el proceso disciplinario

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Si	8	17,4%	17,4%
No	33	71,7%	89,1%
No responde	5	10,9%	100,0%
Total	46	100,0%	100,0%

De estos resultados se da cuenta de una percepción negativa de los jueces hacia el procedimiento disciplinario, ya que confirma la opinión relativa al déficit de vigencia del debido proceso. De la misma manera, la secretividad del proceso, lo vuelve poco transparente y en consecuencia la ausencia de publicidad pone en duda la imparcialidad con que es administrada la justicia disciplinaria.

Asimismo, en un diagnóstico realizado por una comisión técnica de la Corte Suprema de Justicia reveló que la Secretaria General de la CSJ ejerce injerencia en las decisiones del Departamento de Investigación Judicial del máximo tribunal, creado para investigar a los jueces denunciados²⁵³, lo cual socava la independencia de la oficina de investigación disciplinaria y el sistema de control en general.

253 La Prensa Gráfica, 13-06-03, Pág. 24.

Capítulo V

Conclusiones

A continuación se presentan las principales conclusiones relativas a los acontecimientos y perspectivas aquí planteadas suscitadas entre la segunda mitad de 2002 y el año 2003. La exposición de ellas se hace por orden temático de acuerdo a la forma en cómo se han desarrollado los temas en los diversos capítulos precedentes.

1. Seguridad Pública

A cuatro años y medio de gestión en materia de seguridad pública por la administración Flores, se ha podido observar una creciente apuesta por el uso de mecanismos de intervención fundamentalmente violentos (policiales, endurecimiento penal, ley antimaras) que se comprueban con las tendencias alcistas que se manifiestan en las estadísticas policiales sobre capturas (Tabla 1.1., Capítulo I) en las estadísticas penitenciarias (Tabla 3.5., Capítulo III) y sobre todo, por el inusual incremento de capturas en el año 2003, que superó por mucho, la cantidad de denuncias conocidas en sede policial.

Si bien, el Ejecutivo no tiene completamente en sus manos la definición de la política penal, la cual pasa de manera decisiva por la Asamblea, sí ha sido un actor protagónico en el impulso de las transformaciones de ésta y, de tal manera, se articuló un modelo de intervención punitivo-policial con una amplia capacidad de detención de personas, pero con poca capacidad de resolución de casos, entre otros aspectos, por la debilidad de los mecanismos de investigación criminal.

Esta articulación punitivo-policial, ha dado pie a un esquema de actuación favorecedor de afectaciones sistemáticas al derecho a la libertad de los ciudadanos y ciudadanas, la cual aunque ha sido contenida en buena medida por el control jurisdiccional, también debe ser objeto de control político, en consecuencia es necesario que la Asamblea Legislativa establezca un procedimiento de revisión y verificación de la situación de los derechos humanos de acuerdo a lo estipulado en el artículo 131, N° 37 de la Constitución.

A pesar de que las instituciones han logrado empezar un trabajo de sistematización de información y planificación, como se ha atestiguado en 2003, las decisiones sobre política de seguridad han estado sujetas a criterios políticos en la búsqueda de réditos electorales, impuestas por vía del principio de autoridad y de un apoyo legislativo basado en el principio de mayoría y no en el de consenso, sin atención a las observaciones, críticas y propuestas formuladas por diferentes sectores sociales. Es una gestión que no se basa en la resolución real de problemas concretos, tal como se ha mostrado en lo relativo al homicidio, cuyas cifras mantienen a El Salvador entre los países más violentos de la región. Esta forma de conducción de la política de seguridad se corresponde con una forma de gestión de la política en general.

Un ejemplo contundente de esta preeminencia de criterios políticos por encima de decisiones basadas en necesidades se encuentra en lo relativo al control de armas de fuego, que luego de un amplio estudio de los

aspectos legales y del impacto fundamental que tienen en la violencia de la sociedad salvadoreña, así como también la concurrencia de la Dirección de la Policía Nacional Civil y del Consejo Nacional de Seguridad Pública, no se haya dado respuesta alguna a este problema concreto, por el contrario, en octubre de 2003, la Asamblea aprobó un decreto especial que permitía la matricula de armas sin resguardo sobre su procedencia²⁵⁴, contraviniendo el Art. VII de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilegal de Armas de Fuego, de la que El Salvador es parte.

Coincidiendo con informes previos de FESPAD y de Naciones Unidas, se ve con preocupación la militarización de la seguridad y la reducción de la capacidad de control policial. La idea original de los Acuerdos de Paz y del diseño constitucional, y del énfasis de la Comisión de la Verdad sobre este tema²⁵⁵, se ha visto rota o tergiversada por la aprobación de normativas y acciones que involucran al ejército en labores de seguridad interna, así como por la desnaturalización del modelo civil de formación en la Academia Nacional de Seguridad Pública y la minimización de las instancias de control policial a través de la supeditación de la Inspectoría General de la PNC a la Dirección de esta institución y a la falta de conformación, a dos años de vigencia de la normativa, del Consejo de Ética que establece la Ley Orgánica de la PNC.

La situación del respeto a los derechos humanos presenta un diagnóstico preocupante, las denuncias hechas por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, acerca de graves hechos violatorios a los derechos humanos como casos de tortura son señales de alarma, frente a las cuales no hay noticia de acciones investigativas relevantes, ni de la Fiscalía General de la República, ni de la Asamblea Legislativa. A lo que debe sumarse el involucramiento de miembros de la institución policial en hechos delictivos, tal como se expone en el Capítulo II de este capítulo que cuestiona la calidad de los procesos de selección de personal y control de éste.

Por otro lado, la práctica sistemática de capturas masivas o redadas, como un modo de hacer ordinario, implica que la violación o afectación a la libertad de las personas deviene de una política institucional y no de las acciones aisladas de los agentes o jefes inmediatos, en consecuencia, la acción responsabiliza a la entidad en sí misma, hecho que se confirma además con el discurso favorable de la Dirección General acerca de este comportamiento.

Uno de los problemas prioritarios a tratar por la institución policial es el relativo al funcionamiento de su sistema disciplinario. Las cifras de personal investigado y sancionado son altas, si bien puede intentarse argumentar que esto es una muestra de con-

²⁵⁴ Véase: El Diario de Hoy, 24-10-03, Pág. 8.

²⁵⁵ “Uno de los puntos descollantes de los acuerdos de paz ha sido la determinación de disolver los antiguos Cuerpos de Seguridad Pública (CUSEP), dependientes orgánicamente de la Fuerza Armada, para encargar de la seguridad ciudadana a la Policía Nacional Civil, un ente nuevo y absolutamente civil. La Comisión recomienda con todo énfasis que los lineamientos del nuevo cuerpo sean rigurosamente respetados. La desmilitarización de la policía es un gran paso de avance en El Salvador, de modo que debe asegurarse que se cumpla la desvinculación de la PNC y los antiguos CUSEP o cualquier otra rama de la Fuerza Armada.” (Destacado en negrillas es nuestro) Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para El Salvador. Accesible desde: <http://virtual.ues.edu.sv/ce/comision/recomendaciones.html>

trol riguroso, en realidad muestra un grave problema de indisciplina interno cuyos factores originarios no están siendo tratados, pues casi un tercio de la plantilla policial fue objeto de un proceso disciplinario en 2003.

La apuesta por la vía disciplinaria policial ha mostrado además ser contraproducente, en 2003, varias personas destituidas en los años 2000 y 2001, por vía del decreto 101 que regulaba el procedimiento especial aplicado para la depuración masiva, reclamaron una millonaria cantidad de dinero en concepto de salarios caídos, como resultado de resoluciones favorables a reclamos constitucionales hechos por varios de los afectados de dicho proceso de depuración. Por otro lado, el retraso de las labores del Tribunal de Apelaciones del mismo decreto 101 ocasionó la prescripción de los procesos sometidos a su conocimiento y la misma circunstancia ocurrió con el retraso en el nombramiento del Tribunal de Apelaciones que manda la normativa policial, que por su inexistencia, muchos casos prescribieron.

La importante presencia de la PNC en acciones violatorias a los derechos humanos, desde su creación, también es un aspecto que contradice la idea original con la que fue creada. Pese a que entre 2000 y 2001 la institución fue sometida a un proceso de depuración masivo, los resultados de éste fueron efímeros y nuevamente, la PNC ha vuelto a ser señalada por la comisión de violaciones a hechos humanos, como también, en el nivel interno, sufre de un grave problema de disciplina. De esta manera, los problemas relativos a la conducta y control de la función policial son de tipo estructural y sus causas aún no han sido objeto de tratamiento.

En general, la Policía Nacional Civil muy probablemente se encuentra en la actualidad en su mayor nivel de involución, respecto del modelo que surgió del espíritu y letra de los

Acuerdos de Paz. Los vicios de la militarización, corporativismo, falta de transparencia, debilidad de mecanismos de control, tendencia a la partidización y otros, se mantienen con fuerte arraigo y son más riesgosos que nunca, si se toma en cuenta el cúmulo de facultades coercitivas que ésta institución tiene en sus manos, como resultado de las reformas a las leyes penales que otorgan a la PNC, un poder similar al que, de hecho, tuvieron los extintos Cuerpos de Seguridad. Es decir, se ha legalizado un poder que en el pasado era arbitrario.

2. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos ha sido una institución sometida al ahogamiento económico y al acoso político, que ha tratado de deslegitimar, por diversos medios, su labor de verificación y denuncia de situaciones irregulares con la vigencia de los Derechos Humanos. Dentro de estas acciones destacan los ataques hacia la titular de la PDDH desde la Dirección General de la PNC y la instrumentalización política de la persecución penal en contra de la funcionaria por parte de la Fiscalía General de la República, así como la desatención de la misma a las denuncias presentadas por esta institución.

Muestra de esta desatención es que el informe sobre la implementación de los compromisos de la Cumbre de las Américas de Québec (2001) hecho por el gobierno salvadoreño, no menciona ninguna acción relativa al fortalecimiento de la PDDH, pese a que uno de los compromisos de dicha cumbre, era la mejora y apoyo a las instancias nacionales de protección y vigilancia de derechos humanos.

Más preocupantes son los señalamientos desde Naciones Unidas, también conocidos

por informaciones locales, de la existencia de amenazas a la integridad física y la vida de la titular de la PDDH y sus colaboradores, actos de intimidación que se suman al proceso de debilitamiento y acoso al que hemos hecho mención al iniciar este apartado.

Sin embargo, pese a las limitantes materiales, la PDDH ha logrado dar muestras de sostenibilidad de sus labores y ha presentado importantes informes de situación sobre los derechos humanos, más recientemente, de un informe especial sobre violaciones a derechos humanos ocasionadas por la institución policial que destaca graves señalamientos de hechos violatorios de los derechos humanos, dentro de los que sobresale la práctica de tortura y malos tratos a detenidos.

3. Justicia penal

Aunque un aspecto positivo en este campo es que la reforma de la justicia penal a cinco años de su vigencia logró instalarse en la práctica judicial, la falta de exposición y transparencia sobre sus resultados la volvió débil frente a los embates del poder político y en consecuencia, de iniciativas de reforma sin sustento técnico o políticamente motivadas que distorsionaron gravemente el modelo original, lo cual puede observarse en el sistema penitenciario, el que paradójicamente, tiene en la actualidad, más personas privadas de libertad por cada 100 mil habitantes que las que habían en los momentos más críticos de la antigua legislación penal.

Existen iniciativas hacia el avance y la mejora de los mecanismos de gestión en la

justicia penal, de cara a mejorar el manejo de los casos y de esta forma optimizar el tiempo y los recursos disponibles, lo cual es positivo, pues la ausencia de esta materia como complemento de la reforma es uno de los aspectos que han favorecido la lentitud de la aplicación de la justicia.

Sin embargo, pese al reconocimiento anterior, otra afectación de la gestión de la justicia ha sido la política de endurecimiento penal y la supeditación de ésta a la política de seguridad gubernamental que ha ampliado la capacidad de receptación de casos, pero no su procesamiento, tal como se muestra en la evolución procesal de casos manejados por la Fiscalía General de la República (v. Tabla 3.1, Capítulo III) que no logra llevar a juicio una muestra mayor del 5% de los casos que judicializa.

Este déficit entre casos judicializados y casos llevados a juicio, se ve incrementado por las debilidades de las instancias de investigación criminal que no logran construir una mayor cantidad de casos para hacerlos viables procesalmente, provocando amplios márgenes de impunidad en delitos tan delicados e importantes como el homicidio.

En materia de investigación criminal, un factor clave a considerar es la voluntad política de mejorarla de acuerdo a demandas concretas y prioritarias. El supuesto éxito de la investigación en materia de secuestros se debe en gran medida al impulso e interés gubernamental en fortalecer este combate y lograr resultados, lo que se vio acompañado de respaldo material y técnico²⁵⁶. Sin embargo,

²⁵⁶ Esta voluntad de combate a la criminalidad organizada se ve cuestionada por otras decisiones, por ejemplo, de acuerdo con la regulación normativa de la criminalidad organizada, ésta incluye el tráfico ilícito de armas. Sin embargo, la Asamblea legislativa aprobó un decreto especial para matricular armas ilegales, es decir, para legalizar la impunidad de este tipo de figura delictiva.

no se nota o visibiliza iniciativa en materia de investigación criminal para delitos que marcan profundamente el impacto de la violencia en la sociedad como el homicidio, cuyos niveles de ocurrencia ha colocado en repetidas ocasiones a El Salvador como uno de los países más violentos de América Latina, situación que cuestiona directamente las prioridades gubernamentales en materia de seguridad.

Igualmente, esta falta de voluntad política se refleja también en otros hechos de envergadura que afectan a la sociedad completa como los casos de corrupción que quitan recursos destinados a obras y servicios públicos y son utilizados con fines privados o ajenos al interés colectivo.

La evidente incapacidad de las instituciones en el control y procesamiento de este tipo de delincuencia, que se manifiesta en la falta de respuestas contundentes desde la justicia, así como la falta de transparencia y auditoría pública sobre la forma en cómo se han trabajado estos casos, lleva a hipotetizar que más allá de debilidades técnicas, acciones u omisiones negligentes, también existiría una falta de voluntad para resolver estos hechos, principalmente cuando vinculan a funcionarios del Ejecutivo o cercanos a esferas de poder político o económico, falta de voluntad que termina anulando la acción de la justicia.

Estas sospechas sobre la efectividad de la justicia penal y la investigación para procesar graves hechos delictivos que involucran personas o instituciones con un fuerte relacionamiento con instancias de poder económico o político, van más allá de las comunes causas como la incapacidad técnica o negligencia, y que llegan a la posible existencia de un uso interesado o políticamente influenciado de la persecución penal estatal favorecedor de la impunidad en ciertos hechos.

Lo anterior se fundamenta en los siguientes hechos: su recurrente fracaso o ineficacia en la persecución de la corrupción y la criminalidad económica organizada, la supeditación de la persecución penal a la política de seguridad del Ejecutivo, manifestado no solo en el Plan Mano Dura, sino también en la persecución penal de personas involucradas en el conflicto laboral del Seguro Social, bajo cargos de terrorismo, volviendo a viejas usanzas contrainsurgentes, aplicadas por la PNC; el uso de la amenaza de persecución penal en contra de la titular de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en complicidad con las acusaciones infundadas de la Dirección de la Policía Nacional Civil relativas a la intervención de ésta en el motín penitenciario de Mariona en Diciembre de 2002; la ausencia de respuestas a la PDDH sobre concretas y graves violaciones a los derechos humanos supuestamente perpetradas por personal policial, documentadas por esta institución así como sobre la demanda por difamación interpuesta por la Procuradora en contra del Director de la PNC, por los graves hechos a ella imputados por el entonces director de la institución policial.

En materia penitenciaria, creemos que es preocupante la permanente y sostenida tendencia al incremento de la población privada de libertad y las consecuencias que ello acarrea: hacinamiento, violencia interna, insalubridad y falta de atención a los privados de libertad. El sistema penitenciario se vuelve la muestra más cruda de los resultados de la política gubernamental de seguridad. Sin embargo, la tendencia de la política penal orientada más al endurecimiento y a la creación de penales de máxima seguridad cuyas condiciones son contrarias al ordenamiento jurídico constitucional y de derechos humanos. La cárcel muestra hasta

qué punto puede estar dispuesto el Estado a tratar a una persona.

4. Política judicial

La política judicial, especialmente en el tema del nombramiento y selección de magistrados y jueces siguió acaparando gran atención de los medios de comunicación a partir de los conflictos suscitados entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura, sin embargo, el conflicto no produjo ningún resultado en el tema en comento.

Resultan preocupantes las declaraciones de intenciones de funcionarios de la Corte Suprema de elegir a jueces sin necesidad de recurrir a las ternas del CNJ, lo cual permitiría nombramientos arbitrarios y poco transparentes sin un control previo ni riguroso, lo que repercutiría directamente en la calidad de la justicia, situación que de hecho, realizó la misma Corte Suprema, según denuncias del CNJ y que significa un claro retroceso y un incumplimiento a lo recomendado por la Comisión de la Verdad, que sobre el tema dijo:

“1. Una de las deficiencias más notorias del sistema judicial salvadoreño y que es esencial superar es la alta concentración de funciones en manos de la Corte Suprema de Justicia y, en particular, de su Presidente como rector del Órgano Judicial. Esta concentración de funciones menoscaba seriamente la independencia de los jueces de instancias inferiores y de los abogados, en perjuicio del sistema en su conjunto. El origen formal de este problema es de orden constitucional, de

manera que su solución pasa por un análisis de la conveniencia de modificar, por el procedimiento que la misma Constitución establece, las disposiciones pertinentes para que la Corte, sin perder su condición de máximo tribunal del país, no fuera, en cambio, la cabeza administrativa del Órgano Judicial.

2. Los jueces no deberían ser nombrados y removidos por la Corte Suprema de Justicia sino por un Consejo Nacional de la Judicatura independiente.”²⁵⁷

Existe poca voluntad por parte de la Corte Suprema de Justicia de ceder cuotas de poder, tanto en los aspectos propiamente judiciales que le competen, pero igualmente, en los aspectos administrativos que no son de su naturaleza institucional y que entorpecen el desempeño de la máxima instancia jurisdiccional y la hacen objeto de observaciones en múltiples informes internacionales sobre derechos humanos en El Salvador, como los que hemos citado en este informe, de los que se extrae el señalamiento de la falta de rigor en la selección de los jueces. La calidad de la justicia depende de la calidad de los juzgadores, sin embargo, no hay esfuerzos serios y contundentes por corregir problemas tan sensibles como la administración de la carrera judicial y la constitución de un sistema disciplinario imparcial y respetuoso del debido proceso hacia los juzgadores.

En el tema de independencia judicial este informe hace dos valoraciones, la primera, negativa, basada en los antecedentes de presiones políticas y mediáticas a las que son

²⁵⁷ De la locura a la esperanza. Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para El Salvador. Accesible desde: <http://virtual.ues.edu.sv/ce/comision/recomendaciones.html>

sometidos los jueces en determinados casos, cuya máxima expresión se alcanzó con los ataques hechos por el Presidente de la República a los jueces y al Órgano Judicial en el contexto de la aplicación de la ley antimaras, lo que indica la fuerte presencia de tendencias proclives a la imposición y al desconocimiento de la institucionalidad establecida. La segunda valoración es que como signo positivo, la labor de control de los jueces en la aplicación de la ley antimaras y sus posiciones públicas para hacer valer la independencia judicial muestran que la institucionalidad, a pesar de sus múltiples defectos, empieza a dar señales de funcionamiento.

5. Valoración general

A más de 10 años de los Acuerdos de Paz, El Salvador ha tenido un avance muy grande en materia de seguridad pública y justicia. Dentro de los grandes logros se encuentran la consolidación de la PNC y la PDDH, dos instituciones nacidas del seno de los Acuerdos. Por su parte, el proceso de reforma judicial que logró impulso por la sinergia del proceso de paz, ha generado una mejora en el nivel de la aplicación de la justicia y su interés público. Las instituciones de justicia, han generado procesos de modernización institucional y de selección de personal que incrementan la calidad de su desempeño.

Sin embargo, en materia de derechos humanos y vigencia del Estado Constitucional de Derecho, aún, con la paz, persisten deudas

históricas. En marzo de 2003, se cumplieron 10 años de la publicación del Informe de la Comisión de la Verdad. Dicho informe produjo una serie de recomendaciones las cuales, muchas no fueron cumplidas, unas por falta de voluntad política para echarlas a andar, entre ellas, las del Órgano Judicial²⁵⁸, otras, por claras acciones favorecedoras de la impunidad como la ley creada para amnistiar los hechos revelados por el Informe de la Comisión, lo que significó negar a la justicia la posibilidad de mostrar su capacidad de acción sobre estos hechos.

A grandes rasgos, la vigencia de los acuerdos de paz deja resultados positivos pero también cuentas pendientes para la paz, las cuales son aspectos estructurales de la institucionalidad que no han sido afectados, tales como la transformación de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura, de acuerdo a lo recomendado por la Comisión de la Verdad, situación que en la actualidad, aún tiene vigencia y que es causa de la arbitrariedad y la falta de transparencia en la principal institución de justicia del país.

En materia de seguridad pública, la militarización de este ámbito gubernamental, es una de las más evidentes formas de desnaturalización y distorsión de los Acuerdos de Paz y de las recomendaciones de la Comisión que habían insistido en la necesidad de consolidar el modelo de separación de funciones entre la seguridad interna y externa.

258 Esto sucede, a pesar de la clara indicación de la Comisión de la Verdad: “(...) la Comisión subraya el especial cuidado que debe ponerse a las previsiones de los acuerdos de paz y a las contenidas en el presente Informe, en orden al fortalecimiento de un sistema integral de protección de los derechos humanos y de un poder judicial independiente, fuerte y eficaz. El notorio vacío que ha padecido el país en este aspecto ha sido causa de primera importancia en la ocurrencia y sistemática repetición de gravísimas violaciones a los derechos humanos, que sólo podrán tenerse por definitivamente erradicadas, cuando se cumpla el objeto antes señalado.” Idem. Supra.

“La paz no es la ausencia de guerra, sino, la ausencia de violencia” sostenía el profesor noruego Johan Galtung y haciendo una revisión de la situación de El Salvador a más de diez años de finalizado el conflicto bélico, la violencia intersubjetiva e institucional sigue siendo uno de los aspectos cruciales sin resolver en la sociedad salvadoreña. Afortunadamente, los datos parecen indicar una tendencia a su disminución, pero aún los niveles actuales, clasifican al país como uno de los más violentos de la región, lo que cuestiona ese supuesto estado de paz, posterior a los Acuerdos.

A pesar de esta constatación, no existe una identificación correcta del problema, por el

contrario, éste se ha reducido a una cuestión criminal y ha sido atacado casi exclusivamente desde la política criminal y la política penal, tal como se ha mostrado en este informe. En consecuencia, tampoco se ha creado una articulación de instituciones e iniciativas de cara a esta faceta de la pacificación, que tanto afecta a la sociedad salvadoreña.

Pese a las tareas pendientes, en la actualidad se destacan crecientes demandas sociales hacia la transparencia y la legalidad de las actuaciones de los funcionarios, lo cual, obliga a la institucionalidad a funcionar bajo control de un variado número de espectadores. Aspecto que sin duda, es un logro importante de la paz.

Anexos

Anexo I

**Informe sobre posibles ejecuciones
extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en
El Salvador durante el año 2003**

Anexo II

**Análisis de disposiciones
de la ley antimaras**

Anexo III

**Cronología de los hechos relevantes
del año 2003**

Anexo I

Informe sobre posibles ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en El Salvador durante el año 2003

1. Introducción y metodología

El presente reporte, da cuenta de un seguimiento periodístico realizado en el año 2003 en el que se recopiló información de muertes de personas desconocidas o personas muertas por desconocidos, en que las circunstancias del hecho, las características de la víctima o el modus operandi de los hechores dan paso a hipótesis relativas a la existencia de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.

Para iniciar, se debe definir lo que es una muerte extrajudicial, sumaria o arbitraria. Según la doctrina de Derechos Humanos, el primer presupuesto para entender la categoría ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria, es el hecho de una muerte provocada por agentes del estado o por particulares al servicio o con aquiescencia del estado, lo que puede comprender, tanto la incentivación de estos hechos, su patrocinio, y la garantía de su impunidad por encubrimiento o negligencia en el esclarecimiento de los hechos.

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su resolución 1996/74, indicó al *Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, que, al dar cumplimiento a su mandato en relación con violaciones al derecho a la vida, puede

adoptar medidas en casos determinados. Las medidas contenidas en el mandato nos brindan una tipología y definiciones importantes y útiles para analizar las situaciones referidas al tema en nuestro país. El presente informe se ha elaborado con base en las siguientes definiciones que Naciones Unidas ha elaborado para identificar posibles ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.

- * *Amenazas de muerte y temor de inminentes ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo por funcionarios del Estado, grupos paramilitares, particulares, o grupos que cooperen con los gobiernos o son tolerados por éste, así como por personas no identificadas que pueden estar vinculadas a las categorías mencionadas.*
- * *Muertes como consecuencia del uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o personas que actúan en acuerdo directo o indirecto con el Estado, cuando el uso de la fuerza no es consecuente con los criterios de absoluta necesidad y proporcionalidad.*
- * *Incumplimiento de la obligación de investigar presuntas violaciones del derecho a la vida y de entablar juicio contra los responsables.*²⁵⁹

²⁵⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Mandato del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. <http://www.unhchr.ch/spanish>

Desde 1997, pero con mayor énfasis a partir del 2001, FESPAD comenzó a registrar los homicidios en los casos de ejecuciones extrajudiciales de jóvenes y adultos. Desde entonces, según nuestro seguimiento, por lo menos 442 personas habrían sido asesinadas en El Salvador en circunstancias que podrían indicar la presencia de un patrón de ejecuciones extrajudiciales. La mayoría de esas ejecuciones han ocurrido a manos de individuos no identificados²⁶⁰.

La información se recopila de un seguimiento periodístico que lleva FESPAD de los cuatro principales periódicos del país, sobre “muertes por desconocidos” y que reúnen las características de ser violentas, súbitas, inesperadas o confusas; casos en que los cadáveres muestran mutilación, señales de tortura o de maltrato físico, ataduras de pies o manos, tiro de gracia en la cabeza, así como casos de cadáveres abandonados en ríos o quebradas. Regularmente la víctima es calificada en los medios consultados como “pandillero”, “presunto delincuente” o “reconocido delincuente.

Asimismo, mediante este seguimiento se identificaron casos en que, según la fuente periodística, en algunos casos, los responsables vestían uniformes o ropas similares, algunas veces se cubrían los rostros con gorros pasamontañas, portaban y utilizaban armas de fuego, incluso de uso privativo de la fuerza armada, así como armas blancas y operaban en vehículos.

Como siempre, advertimos que no podemos asegurar que estos son todos los hechos que ocurrieron a lo largo del período, sino únicamente los que aparecieron en las noticias de los medios periodísticos señalados. De la misma manera, las pretensiones de este informe son bastantes limitadas, ellas se restringen a mostrar señales de casos particularmente llamativos, con características similares, y cuya observación en conjunto dan pie a la probabilidad de la existencia de un patrón relativo a actividades organizadas de ejecución de sospechosos, jóvenes pandilleros o presuntos delincuentes.

2. Los resultados del seguimiento periodístico

De enero a diciembre de 2003, en el ámbito nacional, se registraron 225 homicidios con las características arriba detalladas. Esta cifra equivale a un promedio mensual de 19 probables ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.

Tomando en cuenta el sexo de la víctima, se observa que las personas del sexo masculino son más propensas a ser víctimas de las ejecuciones extrajudiciales, contando con un 84.44% (190) del total; las pertenecientes al sexo femenino cuentan con el 15.56% (35). Del total de mujeres asesinadas, diez de ellas fueron mutiladas. En la tabla siguiente puede apreciarse la frecuencia de asesinatos por año y por departamento del país.

²⁶⁰ En pasados informes, FESPAD se ha encargado de corroborar, en instancias judiciales o fiscales, una selección de casos ejemplarizantes. Lamentablemente, al cierre de la edición de este informe, aún no habíamos recibido autorización por parte de la Fiscalía General de la República para poder obtener información de sede fiscal sobre casos que aquí se exponen.

Tabla 1.
Distribución geográfica por departamentos de la República, de las posibles ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, perpetradas en todo el país.
Años 2001, 2002 y 2003

DEPARTAMENTOS	2001	2002	2003
San Salvador	29	18	60
La Libertad	5	3	34
Santa Ana	22	19	32
Sonsonate	25	14	30
Ahuachapán	14	8	18
La Paz	10	3	17
San Miguel	7	1	6
Chalatenango	6	—	4
San Vicente	3	1	5
Cabañas	2	2	5
La Unión	2	1	0
Cuscatlán	1	1	5
Morazán	—	—	2
Usulután	—	1	2
Lugar no determinado	4	—	5
TOTAL	130	71	225

Fuente:Elaboración propia de FESPAD basándose en el seguimiento periodístico (varios años).

Comparando con las posibles ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias registradas en los tres años anteriores, se pone de manifiesto un aumento considerable en el 2003 respecto de 2002 y respecto de 2001. En 2001 se registraron 130 casos; 71 en 2002 y 225 en 2003. Sin embargo, este dato solo da cuenta de las notas periodísticas publicadas, no de la cifra real de cada año, es posible que lo que haya sea un aumento de la publicidad de estos hechos y no un incremento real. Asimismo, hacemos la aclaración que en el 2002 el seguimiento periodístico no se desarrolló

con los mismos recursos de los otros dos años, por escasez de fondos para tal actividad.

La mayor frecuencia de estos casos se encuentra en el Departamento de San Salvador, con 60 hechos, lo que representan el 26.67% del total de casos. Le sigue el Departamento de La Libertad con 34 asesinatos (15.11%), luego se encuentra Santa Ana con 32 hechos (14.22%) y Sonsonate con 30 casos, que equivalen al 13.33%.

De acuerdo con el registro periodístico, es notoria la forma en que estas personas son asesinadas, en su gran mayoría con arma de fuego o arma blanca, lo cual se observa que estas muertes son llevadas a cabo en forma violenta. Otro dato a tomar en cuenta es lo característico de que, según el sexo de las víctimas, las mujeres han sido asesinadas mediante otros métodos como mutiladas o carbonizadas. Lo anteriormente expuesto, conlleva a pensar que las personas del sexo

femenino son más propensas a sufrir actos de violaciones sexuales previo a la muerte. Hay que destacar que este fenómeno se concentró en una época en particular, noviembre 2002-marzo 2003, lo que llevó a especular la existencia de motivaciones políticas dada la proximidad de las elecciones, la huelga del instituto salvadoreño del seguro social y la protesta popular del movimiento 12 de octubre.

Tabla 2.
Total de posibles ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias según el sexo de las víctimas del año 2003.

HOMBRES		MUJERES	
Cantidad	%	Cantidad	%
190	84.44	35	15.56

La Policía Nacional Civil atribuye un importante nivel de responsabilidad a las maras o pandillas en un importante porcentaje de homicidios²⁶¹, así como en muchos casos, ha establecido como hipótesis principal el móvil de rivalidad entre pandillas para explicar estas supuestas ejecuciones, dentro de la espiral de violencia entre las pandillas rivales. En el marco del seguimiento de estos hechos, se refleja que la PNC, en aproximadamente el 30% de casos registrados aplica la hipótesis inicial de rivalidad entre maras. Tomando en cuenta que, además, esto es solo lo registrado por la prensa escrita.

Esto puede indicar que si la víctima pertenece a una pandilla es un factor que por usual podría estar limitando las líneas de investigación. Sin embargo, sectores sociales y políticos, han instado a las autoridades a considerar otras posibilidades de autoría²⁶². La titular de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, refiriéndose a los atroces homicidios que se dieron en el primer trimestre de 2003, consideró bastante absurda la hipótesis de que las pandillas son las únicas responsables de estos crímenes porque no es el tipo de comportamiento de ellos²⁶³.

²⁶¹ Sin embargo, las mismas estimaciones de la PNC no son uniformes y asignan a las pandillas o maras una responsabilidad de entre el 40 y 60% en la comisión de homicidios. Dato que no ha sido verificado. Véase: El Diario de Hoy, 28-04-03, Pág. 10. También, El Diario de Hoy, 27-07-03, Pág. 11.

²⁶² Un comunicado de FESPAD intitulado “La criminalidad atribuida a las pandillas” publicado en La Prensa Gráfica 20-02-03, se señaló el desinterés de las autoridades de investigación criminal a no profundizar en las investigaciones y esgrimir solamente una hipótesis que involucraba a las pandillas como autores de macabros homicidios.

²⁶³ Co Latino, 15-03-03, Pág. 2

A finales de febrero del año 2003, el Partido Frente Farabundo Martí para Liberación Nacional -FMLN- denunció la existencia de un grupo de exterminio denominado “Los Caballos”, al interior de la Policía Nacional Civil. El jefe de la bancada del FMLN Shafik Handal concretamente señaló a la corporación policial, como el seno de esta organización irregular. Indicó “(...) nosotros tenemos información que en la policía se ha formado un grupo de exterminio con el nombre de ‘Los Caballos’ y que además han reclutado algunos miembros de maras para ejecutar este tipo de crímenes”²⁶⁴

Igualmente la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, se pronunció sobre estos hechos. La Procuradora, Beatrice de Carrillo manifestó que estarían alerta ante informes de posibles grupos de exterminio de pandilleros en la Policía. Indicó que el área de alerta ha sido localizada en Ahuachapán, aunque prefirió no ser muy específica por lo delicado del caso. Asimismo, la funcionaria habló de amenazas hacia ella y su personal por investigar este tema. Dijo “hemos recibido amenazas directas su servidora y la delegada de Ahuachapán por haber recogido cierta información al respecto...”²⁶⁵.

Asimismo, la Policía Nacional Civil continuó siendo señalada como responsable de violaciones del derecho a la integridad y a la libertad personal²⁶⁶. Un informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos

Humanos, con base en las 2,102 denuncias que recibieron en el período enero a noviembre del año 2003, reveló que 863 son contra miembros de la Policía Nacional Civil, señalados de realizar malos tratos y detenciones ilegales. La PDDH señala que la irrupción de la tortura y la generalización de los malos tratos o los tratos crueles, inhumanos o degradantes, se encuentran en el actual escenario de las actuaciones policiales, lo que supone un grave retroceso histórico hacia prácticas que fueron propias de los extintos cuerpos de seguridad. La Procuraduría considera que las violaciones al derecho a la integridad personal cometidas por miembros de los grupos especializados de la PNC, difícilmente pueden originarse debido a la falta de formación profesional de sus integrantes, lo que los lleva a concluir que es una práctica deliberada y tolerada.²⁶⁷

No obstante, autoridades de la Policía Nacional Civil negaron la posibilidad de que dentro de la institución exista y opere un grupo de exterminio pandillero. El comisionado Pedro González, anterior Subdirector de la Unidad de Investigación de la PNC, sostuvo que el hecho de que el 40% de los homicidios ocurridos en el país estén relacionados con miembros de “maras” no significa que la institución haría más de lo que le compete. Argumentó su postura en la constante depuración interna que realizan en el cuerpo policial, para garantizar su trabajo en las calles.²⁶⁸

²⁶⁴ La Prensa Gráfica, 20-02-03, Pág. 51. En el capítulo II de este informe se da cuenta de dos hechos que involucran agentes de la PNC en la muerte de pandilleros, en uno de ellos, un agente policial fue acusado de haber matado, junto con otros pandilleros, a una persona.

²⁶⁵ El Diario de Hoy, 25-04-03, Pág. 18

²⁶⁶ “Las violaciones al derecho a la integridad personal se producen cuando funcionarios públicos o agentes del Estado o terceros con su consentimiento, aquiescencia o permisibilidad infligen a una persona torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, malos tratos o daños corporales por uso excesivo de la fuerza”. Manuel para la calificación de violaciones a los derechos humanos, PDDH, 1997.

²⁶⁷ V. La Policía Nacional Civil y el respeto a los derechos humanos en El Salvador. Resultado de las acciones de tutela de los derechos humanos, ejercidas por la PDDH respecto de las denuncias en contra de la Policía Nacional Civil, 03-12-2003, Págs. 34-36 y 40.

²⁶⁸ El Diario de Hoy, 28-04-03, Pág. 10

Pero un detalle sumamente importante es que el actual Subdirector de Investigaciones de la PNC, Douglas Omar García Funes, admitió que “(..)no pueden cerrarse y descartar” que existan agentes que exterminen pandilleros, en alusión a declaraciones de testigos que observaron el asesinato de tres hombres en la Colonia Campanera en el municipio de Soyapango, quienes, según dichos testigos, los asesinos vestían uniformes de policías²⁶⁹. Posteriormente, el mismo funcionario, descartó la existencia de grupos de exterminio de delincuentes operando en el país²⁷⁰

Es de recordar que en el pasado se comprobó la existencia de grupos de exterminio como la “sombra negra” que se dedicaban a asesinar a pandilleros. Además, investigaciones realizadas en el pasado por FESPAD²⁷¹ y Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador²⁷² mostraron indicios de que tales grupos podrían seguir operando.

La Fiscalía General de la República, informó que iniciaría una investigación sobre el surgimiento de dicho grupo policial, que operaría desde las propias instalaciones policiales con el fin de exterminar a integrantes de pandillas o maras. Sin embargo, fuentes

fiscales sostuvieron que hurgar dentro de la policía resulta muy difícil, ya que no cuentan con la colaboración de la institución²⁷³. La Fiscalía también creó una comisión integrada por abogados y profesionales de distintas áreas y de diversos sectores sociales para investigar y aclarar estos casos²⁷⁴. Hasta la fecha no se tiene conocimiento sobre avances logrados.

3. Conclusión

De acuerdo con los datos presentados, existe evidencia de que en nuestro país continúan existiendo prácticas relacionadas con violaciones al derecho a la vida como ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sin que se pueda identificar a los autores de las mismas. No se ha logrado detener estos procesos a 12 años de las Acuerdos de Paz y pese a iniciativas gubernamentales como el denominado Plan Mano Dura y la Ley antimaras, implementados por el Presidente de la República, o el mantenimiento de un régimen de cero tolerancia frente a las actividades de los grupos denominados maras o pandillas. Tampoco ha servido para llevar a los tribunales aquellas personas que han sido plenamente identificados como autores de estas muertes, como fue el caso de la “Sombra Negra”

²⁶⁹ El Diario de Hoy, 18-11-03, Pág. 18

²⁷⁰ V. Diario El Mundo 24-11-03, Pág. 6.

²⁷¹ V. FESPAD. Informe de Seguridad Pública y Derechos Humanos. El Salvador 1997. FESPAD ediciones, San Salvador, 1998. Págs. 55-65

²⁷² Oficina de Tutela Legal del Arzobispado, Situación de los derechos humanos en El Salvador durante 1996, Págs. XIII-XXI

²⁷³ El Diario de Hoy, 26-04-03, Pág. 17

²⁷⁴ El Diario de Hoy, 02-04-03, Pág. 24

El registro periodístico evidencia un aumento de estos hechos en los últimos años. Muestra nuevas formas de actuar de los victimarios y nuevas zonas en que se concentran. El gobierno salvadoreño, se ha limitado a suponer que estas ejecuciones se dan en el contexto de la guerra entre pandillas o que las pandillas están ajustando cuentas. De ser esto verdadero, existe la obligación por parte del Estado de investigar a los responsables de estos hechos y ponerlos a disposición de los tribunales de justicia, pero estos, según nuestras evidencias en el pasado, en escasas ocasiones llega a efectivizarse.

En este sentido, la negligencia en el deber de averiguar la verdad, es una de las variables de estudio del *Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, la cual textualmente se refiere a verificar el “incumplimiento de la obligación de investigar presuntas violaciones del derecho a la vida y de entablar juicio contra los responsables”.

Es grave la debilidad o ausencia de investigación de estos hechos, ya que facilitan la posibilidad de que sigan ocurriendo, así como también agravan los niveles y sensación de impunidad de sus autores.

Anexo II

Análisis y disposiciones de la ley antimaras

1. ¿Qué dice el artículo 1 de la Constitución?

El meta-valor constitucional “dignidad humana” es la materialización de una variada cantidad de valores vinculados al hombre, siguiendo a Roberto Rodríguez, podemos decir que “el respeto a la idea de dignidad humana implica en forma preferente el respeto de la voluntad y creencias del individuo, lo cual consiste fundamentalmente en permitir que este asuma o sobrelleve aquellas consecuencias de sus decisiones,²⁷⁵ que él ha tenido en cuenta al adoptar la decisión; o sea, en permitir que incorpore esas consecuencias al curso de su vida”. En suma, la idea de dignidad humana exige que el hombre sea colocado como valor supremo en la convivencia social, que el hombre no exista para el estado, sino por el contrario, el estado exista para la realización del hombre.

En materia penal la dignidad humana exige que el tratamiento de los hombres sea de acuerdo a sus voliciones y no con relación a otras propiedades sobre las cuales no tienen control.

2. ¿Qué dice el artículo 12 de la constitución, artículo 14 numeral 2 Pacto internacional de derechos civiles y políticos, artículo 8 numeral 2 del pacto de San José?

Todos estos artículos reconocen el principio de culpabilidad en materia penal, una extensión del valor constitucional “dignidad humana”, y que en esencia, podemos resumir en cuatro premisas básicas:

- Solo puede imponerse una pena a aquella persona que conozca los extremos fácticos del hecho que realiza o que desconociéndolos los haya realizado infringiendo elementales normas de cuidado.
- Solo puede imponerse una pena a personas con capacidad de comprender la ilicitud del hecho que realizan y un conocimiento potencial de esta misma ilicitud.
- La pena, en caso de imponerse, debe ser proporcional al daño que el hecho ha generado en aquellos valores indispensables para el desarrollo social. Con esto, se excluye cualquier forma de responsabilidad por la forma de vida, donde no existe mayor daño o peligro
- La pena debe ser personal, es decir, la pena no puede transmitirse de una persona a otra.

No es difícil apreciar la estrecha conexión que existe entre el principio de culpabilidad y la dignidad de las personas, cualquier imposición penal contra una persona, que por razones propias o ajenas a su condición física, es incapaz de interiorizar o valorar el hecho que realiza, es una imposición injusta y arbitraria, de igual forma, cualquier pena desproporcional al daño social causado es una imposición de sufrimiento inútil y sin sentido, en cualquiera de estos casos el ser humano pasa a convertirse en un objeto, en un instrumento al servicio de políticas penales efectistas y sin fundamento humano. En suma, podemos decir que el principio de culpabilidad penal garantiza la no instrumentalización del ciudadano sometido al poder penal por fines simbólicos, electorales, morales o de cualquier otra naturaleza.

275 Rodríguez, Roberto. “El fundamento material de la constitución: una aproximación a la idea de Valor, Principio y Norma Constitucional”

Anexo II. Análisis de disposiciones de la ley antimaras

ARTÍCULO O DISPOSICION DE LA LEY ANTI MARAS	NORMA CONSTITUCIONAL O INSTRUMENTO INTERNACIONAL VIOLENTADO	EXPLICACIÓN
<p>Considerando I, “Que conforme al artículo 1 de la Constitución de la República la razón de ser y el fin último de la existencia del Estado Salvadoreño es asegurar, entre otras cosas, el bien común”.</p>	<p><u>Constitución de la República</u></p> <p>Art. 1, El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.</p> <p>Asimismo reconoce como persona humana a todo ser humano desde el instante de la concepción.</p> <p>En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.</p>	<p>El Estado se debe al bien común, pero ante ello la explicación constitucional del Art. 1 es que El Estado está organizado para la consecución de la seguridad jurídica y del bien común. Una ley que afecte especialmente a un sector social, no puede estar justificada en el bien común, porque toda decisión de Estado debe ser para todos y todas, incluso a quienes consideran como presuntos delincuentes, sin menoscabar su condición por su estado o condición social.</p>
<p>Considerando II, “Que conforme el artículo 2 también de la Constitución de la República es obligación del Estado defender los derechos a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad y demás de sus habitantes”.</p>	<p><u>Constitución de la República</u></p> <p>DERECHOS INDIVIDUALES</p> <p>Art. 2. Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos.</p> <p>Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.</p> <p>Se establece la indemnización, conforme a la ley, por daños de carácter moral.</p>	<p>Tampoco puede justificarse esta Ley, sustentando que se pretende defender los derechos de libertad y seguridad de la mayoría de la población en detrimento de un sector poblacional (jóvenes en pandillas), porque el mismo Art. 2 Cn. obliga al Estado a defender a todos los habitantes por igual.</p>
<p>Art. 1, Inciso 2º, “Para los efectos de esta ley se considerará como asociación ilícita denominada “mara o pandilla” aquella agrupación de personas que actúen para alterar el orden público o atentar contra el decoro y las buenas costumbres, y que cumplan varios o todos los criterios siguientes: que se reúnan habitualmente,</p>	<p><u>Constitución de la República</u></p> <p>Art. 7, Inciso 1º, “Los habitantes de El salvador tienen derechos a asociarse libremente y reunirse pacíficamente...”</p> <p>Art. 12, Inciso 1º, Toda persona a quien se le impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías</p>	<p>Es importante comenzar el análisis de dicho artículo (Art.1 de la ley antimaras), haciendo ver que la situación de pertenencia a un grupo o asociación no es en ningún sentido un hecho ilícito, por lo que la definición de mara o pandilla no puede catalogarse ni definirse como un tipo delictivo. El tipo delictivo “asociación ilícita”, que establece el Art. 345 CP, es aquella que se atribuye, luego de haberse establecido o imputado la comisión de un hecho</p>

ARTÍCULO O DISPOSICION DE LA LEY ANTI MARAS	NORMA CONSTITUCIONAL O INSTRUMENTO INTERNACIONAL VIOLENTADO	EXPLICACIÓN
<p>que señalen segmentos de territorio como propio, que tengan señas o símbolos como medios de identificación, que se marquen el cuerpo con cicatrices o tatuajes”.</p>	<p>necesarias para su defensa.</p> <p>Art. 11, Inciso 1º, “Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio...”.</p> <p>Art. 15. Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley.</p> <p><u>Declaración Universal de los Derechos Humanos.</u></p> <p>Art. 11. 2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.</p> <p>Art. 20.1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.</p> <p>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.</p> <p>Art. XXI. Derecho de Reunión, “Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses...”</p> <p><u>Convención americana sobre Derechos Humanos.</u></p> <p>Art. 8. 2. “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad...”</p> <p>Art. 16.1. “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económico, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.”</p>	<p>delictivo previo por medio de un grupo de dos o más personas.</p> <p>La normativa internacional señala que es contrario al orden jurídico judicial o administrativo realizar y ejecutar leyes que concluyan y establezcan que una conducta delictiva sea tomada por la apariencia o afinidad social que se tenga. (ver columna izquierda)</p> <p>El hecho de participar, permanecer o tener afinidad por un grupo determinado por sus señas, tatuajes, cicatrices, expresión, etc. no constituye una razón para formar un tipo delictivo.</p> <p>La alteración del orden público, debe ser abordado por la ley penal que ya lo regula como una falta y en su caso como delito. El tratamiento de atentar contra el decoro y las buenas costumbres, es un tratamiento administrativo, debido a que no hay lesividad de un bien jurídico protegido.</p> <p>Los criterios establecidos para determinar la pertenencia o no a una mara o pandilla, además de no estar dentro de una tipificación de asociación ilícita, las descripciones personales de conducta que se hacen van en contra de los principios de no discriminación y estigmatización de las personas, que atentan a su vez contra el principio de igualdad ante la ley. (Art. 3 Cn.)</p>
<p>AMBITO DE APLICACIÓN</p> <p>Art. 2 Inciso 3º “ Cuando un menor comprendido entre las edades de doce a dieciocho años de edad, cometa delitos o</p>	<p>Constitución de la República</p> <p>Art. 34, Todo menor tiene derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que le permitan su desarrollo integral, para lo cual tendrá la protección del</p>	<p>Es grave notar que el compromiso que El Salvador adquirió para el cumplimiento de los derechos de la infancia, se vea en un alto grado de retroceso y vulnerabilidad, fomentando no sólo leyes regresivas, sino que se insta a fomentar una cultura de violencia contra la niñez salvadoreña.</p>

ARTÍCULO O DISPOSICION DE LA LEY ANTI MARAS	NORMA CONSTITUCIONAL O INSTRUMENTO INTERNACIONAL VIOLENTADO	EXPLICACIÓN
<p>faltas contempladas en esta ley o en el Código Penal y la Fiscalía General de la República advierta que posee discernimiento de adulto, solicitará al Juez de Menores que evalúe esta situación; si el Juez de Menores considera que está en capacidad de discernir la ilicitud de las conductas e infracciones cometidas como un adulto lo declarará como adulto habilitado y se le aplicará la legislación pertinente”.</p>	<p>Estado.</p> <p>La ley determinará los deberes del Estado y creará las instituciones para la protección de la maternidad e infancia.</p> <p>Art. 35. Inciso segundo, “La conducta antisocial de los menores que constituya delito falta estará a un régimen jurídico especial”.</p> <p><u>Convención sobre los Derechos del Niño.</u></p> <p>Art. 1. “...Se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad...”</p> <p>Art. 3. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.</p> <p>Art. 4. “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención...”</p> <p>Art. 40.1. Los Estados partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño y a la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste suma una función constructiva en la sociedad.</p> <p>2. Con ese fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular: a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones</p>	<p>salvadoreña.</p> <p>Los Arts. 34 y 35 Cn. que además de establecer al Gobierno como el garante principal de los derechos de la infancia, debe también garantizar la aplicación de medidas administrativas o judiciales en beneficio de ellos, aplicando para aquellos infractores una legislación especial que cumpla con los requisitos y criterios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual es ley de la República y que priva sobre las leyes secundarias del país.</p> <p>La Ley pretende dejar a discrecionalidad de los y las juezas el establecimiento que los niños entre 12 y 18 han actuado con discernimiento de adulto, no sólo vulnera el principio de Interés Superior del Niño, el principio de integralidad de los derechos de la niñez y el principio de supervivencia que la CDN, que ya priva como rectores de toda política de atención administrativa, social y judicial dirigida a la infancia, la cual ya se establece que es todos aquellos menores de 18 años de edad, situación que no es negociable ya que el Estado de El Salvador asumió su compromiso.</p> <p>Además la CDN establece un proceso especial con criterios específicos y abundantes en materia penal para establecer la responsabilidad penal de un niño/niña o adolescente infractor de las leyes.</p> <p>El Estado Salvadoreño, en virtud de la Ley del Menor Infractor, ya estableció que las personas menores de 18 años tendrán un régimen y procedimientos especiales y los menores de 12 años no serán responsables penalmente.</p>

ARTÍCULO O DISPOSICION DE LA LEY ANTI MARAS	NORMA CONSTITUCIONAL O INSTRUMENTO INTERNACIONAL VIOLENTADO	EXPLICACIÓN
	<p>que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron; b) Que todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se le acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menor, lo siguiente: i) Que se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley...”</p> <p>Art. 40.3 Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se aleguen que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes y en particular: a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales. b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimiento judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos y las garantías legales establecidas.</p>	
<p>COMPETENCIA</p> <p>Art. 3 “Los delitos a que se refiere la presente ley serán sancionados conforme al procedimiento común regulado en el Código Procesal Penal y, en lo pertinente, por lo estipulado en esta ley. Cuando sean delitos contemplados en esta ley o asociados a miembros pertenecientes maras, dicho procedimiento será de competencia de los jueces designados entre los jueces con asiento en las cabeceras departamentales. Se faculta al Presidente de la Corte Suprema de Justicia para que designe el juez de paz</p>	<p><u>Constitución de la República</u> Art. 12 <i>Proceso Penal conforme a la Constitución.</i></p>	<p>El principio de juez natural se descompone en tres exigencias básicas, en primer lugar, el juez que conozca el litigio tiene que haber sido nombrado con anterioridad, en segundo lugar, el nombramiento solo será valido si consta en la ley, por ultimo, para que esta determinación sea valida la misma no puede estar desconectada del resto de principios que contiene la Constitución, entre ellos, el principio de igualdad.</p> <p>Establecer nuevas competencias para el juzgamiento de los imputados en la ley Antimaras, contradice el principio de juez natural y la preexistencia del juez, pues evita que los justiciables sean objeto de procedimiento en el lugar donde se cometen los supuestos hechos infractores, así como</p>

ARTÍCULO O DISPOSICION DE LA LEY ANTI MARAS	NORMA CONSTITUCIONAL O INSTRUMENTO INTERNACIONAL VIOLENTADO	EXPLICACIÓN
<p>Justicia par que designe el juez de paz, el juez de instrucción y el tribunal de sentencia que conocerán de este procedimiento, en aquellos lugares donde hubiere más de uno de dichos tribunales”</p>		<p>porque muchas veces se va hacia la retroactividad legal y procesal al introducir hechos preexistentes a la ley (las maras y la mayoría de sus miembros, proceden de un estadio previo a la creación de la ley, que se aplica, en estos casos, retroactivamente)</p>
<p>DE LA PERTENENCIA A UNA MARA O PANDILLA.</p> <p>Art. 6. Inciso 1º “El que integre una mara o pandilla de las que se refiere esta Ley, será sancionado con prisión de dos a cinco años”</p>	<p><u>Constitución de la República</u></p> <p>Art. 11, Inciso 1º, “Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio...”.</p> <p>Art. 12. Inciso 1º, Toda persona que se le impute un delito, se presumiera inocente mientras no se compruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa.</p> <p>Art. 15. Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley.</p> <p>Art.2 Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.</p> <p><u>Convención Americana sobre Derechos Humanos</u></p> <p>Art. 16. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos,</p>	<p>La penalización de la mera pertenencia a una mara o pandilla es inconstitucional porque atenta contra los principios de legalidad y culpabilidad, en virtud del cual sólo se puede responsabilizar penalmente a las personas por acciones dañinas; no por su condición personal.</p> <p>También atentan contra otros derechos constitucionales, como son la libertad de tránsito, libertad de asociación, la no discriminación entre otros.</p> <p>Se violentan los principios de inocencia y culpabilidad, los cuales la Constitución en sus Arts. 12 y 15 determina con precisión. Estableciendo que toda persona a la que se le impute un delito debe vencersele en juicio, del hecho cometido.</p> <p>Declaraciones y Convenios internacionales a los cuales El Salvador es suscriptor, se ha comprometido y ha estipulado en su legislación a cumplir y establecer y garantizar por cumplimiento de ello. Dicho artículo violenta todo un andamiaje de derechos que garantiza no sólo a quienes se les presume la comisión de un delito, sino, es una coraza de derechos para toda la sociedad y para que ésta no sea víctima de trasgresiones arbitrarias del poder público.</p> <p>El Código Penal establece principios mínimos para su aplicación, y esto responde a que todo poder punitivo es represivo y limita derechos. Es necesario retomar que de esos principios y garantías mínimas son imperativas para aplicar en todo derecho punitivo, como son el de principio de lesividad de bien jurídico, el cual responde a que debe haber proporcionalidad de la pena con el daño causado, y el daño causado va medido con el hecho cometido, es decir, si</p>

ARTÍCULO O DISPOSICION DE LA LEY ANTI MARAS	NORMA CONSTITUCIONAL O INSTRUMENTO INTERNACIONAL VIOLENTADO	EXPLICACIÓN
	<p>económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.</p> <p><u>Código Penal</u></p> <p>DE LAS GARANTIAS PENALES MÍNIMAS</p> <p>Principio de lesividad del bien jurídico</p> <p>Art. 3. No podrá imponerse pena o medida de seguridad alguna, si la acción u omisión no lesiona o pone en peligro un bien jurídico protegido por la ley por la ley penal.</p>	<p>no hay una actividad clara que pone en grave peligro un bien jurídico protegido, esa conducta no debe ser penalizada.</p> <p>Es importante determinar que el hecho de pertenecer a una mara o pandilla, por sí solo, no produce ningún riesgo ni pone en grave peligro a la sociedad.</p> <p>En otro punto, el principio de necesidad de imponer medidas o penas, en dicho artículo como ley rebasa la necesidad de penas y medidas.</p>
<p>Art. 7 Riña tumultuosa.</p> <p>“Los que en grupo de dos o mas elementos participaran en peleas con otros grupos de personas, en vías publicas o lugares abiertos al publico serán sancionados con prisión de 2 a 3 años”</p>	<p><u>Constitución de la República</u> Art. 12, <u>Pacto internacional de derechos civiles y políticos</u> Art. 14 numeral 2, <u>Pacto de San José</u> artículo 8 numeral 2 del. Principio de Culpabilidad (ver punto 2), además,</p> <p><u>Constitución de la República</u> Art. 1 Dignidad de las personas (ver punto 1)</p> <p><u>Constitución de la República</u> Art. 3, <u>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</u>, Art. 3. Principio de igualdad (ver punto 3)</p>	<p>El delito de riña tumultuosa, en los términos expresados en esta ley, no exige ningún tipo de daño a la vida o integridad personal pero impone pena con mayor gravedad a que si estos daños hubiesen existido, lo que le convierte en una pena desproporcionada, por ende innecesaria y arbitraria. Si bien es cierto el delito en cuestión podría ser catalogado como un delito de peligro concreto o abstracto para la integridad personal de terceros, su pena en todo caso tendría que ser inferior.</p> <p>Al imponer una pena superior a supuestos de hecho que aun siendo más graves en el CP, se construye un tipo con una pena notoriamente desproporcional.</p>
<p>Art. 17. Identificación con maras o pandillas delincuenciales</p> <p>“Los que por medio de señas o tatuajes se identifiquen con maras o pandillas serán sancionadas de 30 a 60 días de arresto”</p> <p>Art. 19 Permanencia en lugares abandonados</p> <p>“Las personas que se encuentren en casas o sitios deshabitados, abandonados, formando maras o pandillas serán</p>	<p><u>Constitución de la República</u> Art. 12, <u>Pacto internacional de derechos civiles y políticos</u> Art. 14 numeral 2, <u>Pacto de San José</u> artículo 8 numeral 2 del. Principio de Culpabilidad (ver punto 2), además,</p> <p><u>Constitución de la República</u> Art. 1 Dignidad de las personas (ver punto 1)</p>	<p>El identificarse por medio de señas o tatuajes no pone en peligro, sea abstracto o concreto, un bien jurídico individual o colectivo, una imposición penal a un comportamiento de tan nimia magnitud es una pena arbitraria e innecesaria, que afecta los derechos a la propia imagen y a la libertad de expresión.</p> <p>De igual forma, el permanecer en casas o sitios deshabitados, formando maras o pandillas, es por si solo un comportamiento que no vulnera bien jurídico alguno, de ahí que su conminación, por muy inmoral que pueda parecer, sea tan arbitraria como irracional.</p>

ARTÍCULO O DISPOSICION DE LA LEY ANTI MARAS	NORMA CONSTITUCIONAL O INSTRUMENTO INTERNACIONAL VIOLENTADO	EXPLICACIÓN
sancionados de 30 a 60 días de arresto”		
<p>Art. 21 Consumo de drogas.</p> <p>“el que en grupo de dos o más individuos consumiera cualquier clase de sustancias psicotrópicas, enervantes, alucinógenas o de cualquier otra índole en lugares públicos o abiertos al público o vías públicas o tenga en su poder cualquiera de las sustancias anteriores, que por la cantidad se pueda presumir que es para consumo, se sancionará con arresto de 30 a 90 días”</p>	<p><u>Constitución de la república</u> artículos 4 y 8 <u>Pacto de San José</u>, Art. 7, <i>derecho a la libertad (ver punto 4)</i></p> <p><u>Constitución de la República</u> Art. 12, <u>Pacto internacional de derechos civiles y políticos</u> Art. 14 numeral 2, <u>Pacto de San José</u> artículo 8 numeral 2 del. <i>Principio de Culpabilidad (ver punto 2)</i>, además,</p> <p><u>Constitución de la República</u> Art. 1 <i>Dignidad de las personas (ver punto 1)</i></p> <p><u>Constitución de la República</u> Art. 3, <u>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</u>, Art. 3. <i>Principio de igualdad (ver punto 3)</i></p>	<p>No se puede penar a quien con su comportamiento solo se produce un daño a sí mismo, sobre todo cuando el comportamiento individualmente considerado, producirá un daño apreciable solo a muy largo plazo y mediante la repetición indeterminada de la misma conducta (Esta es la razón por la que en esencia, la doctrina penal mayoritaria no admite la persecución del mero consumo de drogas). En síntesis, mientras que en el primer caso hablamos de un comportamiento que realizado por una persona cualquiera daña una masa indeterminada de personas, en el segundo no hay mas daño que el que se produce uno a si mismo.</p> <p>Si estas personas realizan ruidos u otros comportamientos similares que perturben la tranquilidad de terceros, el CP ye posee regulado un catalogo de faltas que sancionan aquellos comportamientos que afectan la tranquilidad pública (397 numeral 3), si se pone en peligro la seguridad de terceros, el CP ya regula comportamientos que afectan la seguridad y tranquilidad publica (397 num. 5), si vulnera la integridad física o psíquica de terceros, el CP ya reprime con faltas y delitos aquellos comportamientos que dañan la integridad de terceros según sea la entidad de la vulneración o la herida (artículos 375 y 142 al 147 Pn.), si se vulnera la vida de terceros el CP regula tipos penales que sancionan a quien atenta contra la vida de terceros (artículos 128 al 132 Pn), de igual forma, el CP ya ha regulado el caso que se dañe el honor de terceros con insultos, la libertad de terceros (sea esta en su faceta interna de autodeterminación, ambulatoria o sexual), el patrimonio, etc. El CP regula con suficiencia sanciones para quien de todas estas formas vulnere bienes jurídicos de terceros</p> <p>El solo hecho de autodrogarse, es un comportamiento que si bien es cierto, produce daño a quien de esta forma se</p>

ARTÍCULO O DISPOSICION DE LA LEY ANTI MARAS	NORMA CONSTITUCIONAL O INSTRUMENTO INTERNACIONAL VIOLENTADO	EXPLICACIÓN
		<p>comporta, no daña la salud de terceros.</p> <p>La falta en cuestión no puede menos que vulnerar el derecho a la libertad de las personas (junto a este el principio de lesividad del bien jurídico) pues impone una restricción a la libertad por una opción de vida que no daña bienes de terceros.</p> <p>La falta en cuestión no vulnera ninguno de estos bienes jurídicos, de hecho, no vulnera bien alguno de terceros, sin embargo posee una sanción penal superior a todas las faltas del CP.</p>
<p>Art. 21 Consumo publico o tenencia de drogas</p> <p>“El que en grupo de dos o mas individuos consumiere cualquier clase de substancias psicotrópicas, enervantes, alucinógenas o de cualquier otra índole en lugares públicos o abiertos al público o tenga en su poder cualquiera de las sustancias anteriores, que por la cantidad se pueda presumir que es para consumo, se sancionará con arresto de treinta a noventa días”</p> <p>Art. 24 Venta de elementos aptos para la violencia</p> <p>“El que venda o suministre en el lugar que se desarrolle un espectáculo deportivo o artístico masivo o en sus adyacencias , objetos que, por sus características, puedan ser utilizadas como elementos de agresión será sancionado con veinte a treinta días multa”</p>	<p><u>Constitución de la República</u> Art. 3, <u>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</u>, Art. 3. Principio de igualdad (ver punto 3)</p> <p><u>Constitución de la República</u> Art. 3, <u>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</u>, Art. 3. Principio de igualdad (ver punto 3)</p> <p><u>Constitución de la República</u> Art. 12, <u>Pacto internacional de derechos civiles y políticos</u> Art. 14 numeral 2, <u>Pacto de San José</u> artículo 8 numeral 2 del. Principio de Culpabilidad (ver punto 2), además,</p> <p><u>Constitución de la República</u> Art. 1 Dignidad de las personas (ver punto 1)</p>	<p>Todos estas faltas pueden ser reconducidas a las faltas del CP que protegen el orden y la tranquilidad publica - Arts. 393 al 395 CP -, (a excepción del primero que será comentado a continuación) de hecho muchas de las mismas no son mas que repeticiones de aquellas, así, es casi imposible determinar cual es la diferencia entre los artículos 27 y 26 de la ley antimaras y los artículos 397 num. 3 y 398 num 2, a pesar de lo anterior todas ellas deben ser armonizadas con las sanciones del CP so pena de caer en el vicio de la desigualdad y desproporcionalidad)</p> <p>Es contradictorio con la Constitución que frente a dos comportamientos exactamente iguales en cuanto al grado de lesividad que producen en bienes de terceros (en este caso hablamos de la paz pública), uno de ellos reciba un tratamiento diferente debido a las condiciones personales que posee su autor, así, si un ingeniero o un abogado realiza la perturbación de un espectáculo su sanción no podrá exceder de 30 días multa, si lo hace un joven que pertenece a una mara su sanción aumenta hasta 90 días de arresto, la razón del tratamiento diferenciado no es otra que pertenecer a una agrupación de personas que nuestro Estado presume peligrosa con base a su experiencia con</p>

ARTÍCULO O DISPOSICION DE LA LEY ANTI MARAS	NORMA CONSTITUCIONAL O INSTRUMENTO INTERNACIONAL VIOLENTADO	EXPLICACIÓN
<p>Art. 25 Portación de elementos para la violencia</p> <p>“El que introduzca, tenga en su poder o porte elementos inequívocos destinados a ejercer violencia o agredir, con motivo o en ocasión de un espectáculo deportivo o artístico masivo, sea en el ámbito de concurrencia pública o en sus inmediaciones, será sancionado con veinte a treinta días multa”</p> <p>Art. 26 Elementos lesivos en espectáculos.</p> <p>“El que arrojaré líquidos, papeles encendidos, objetos o sustancias que puedan causar daño o molestia a terceros, en un espectáculo publico será sancionado con veinte a treinta días multa”</p> <p>Art. 27 Perturbación de espectáculo</p> <p>“La persona que impida o afecte el normal desarrollo de un espectáculo deportivo o artístico masivo, que se realice en un lugar público o privado de acceso público será sancionado con veinte a treinta días multa”</p> <p>Art. 28 Obstrucción de salida</p> <p>“La persona que obstruya, las vías de ingreso o egreso del local o ámbito, durante el desarrollo de un espectáculo deportivo o artístico o religioso, de modo que impida o perturbe la rápida evacuación será sancionado con veinte a treinta días multa”</p>		<p>otros (no todos) los miembros de un grupo más o menos similar.</p> <p>La pena se gradúa por la importancia del bien jurídico que protege, si una falta previamente regulada se pena con un determinado tipo de sanción por afectar un bien jurídico valioso, una norma posterior no puede penar con mas rigor un comportamiento que dañe un bien de menor valor (como es el caso de la paz publica, donde no hay lesión de la vida o integridad personal), de hacerlo se incurre en la imposición de una pena desproporcional.</p>

ARTÍCULO O DISPOSICION DE LA LEY ANTI MARAS	NORMA CONSTITUCIONAL O INSTRUMENTO INTERNACIONAL VIOLENTADO	EXPLICACIÓN
<p>Art. 29 Inc. segundo</p> <p>De los indocumentados</p> <p>“Cuando un nacional ingresare la país en calidad de deportado y por sus antecedentes o por su apariencia o su apariencia o conducta se dedujere su pertenencia a una mara o pandilla, el agente de autoridad lo detendrá y lo presentara al juez de paz de esa jurisdicción, en un plazo máximo de 24 horas”</p>	<p><u>Constitución de la República</u> Art. 12, <u>Pacto internacional de derechos civiles y políticos</u> Art. 14 numeral 2, <u>Pacto de San José</u> artículo 8 numeral 2 del. Principio de Culpabilidad (ver punto 2), además,</p> <p><u>Constitución de la República</u> Art. 1 Dignidad de las personas (ver punto 1)</p> <p><u>Constitución de la República</u> Art. 3, <u>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</u>, Art. 3. Principio de igualdad (ver punto 3)</p> <p><u>Constitución de la república</u> artículos 4 y 8 <u>Pacto de San José</u>, Art. 7, derecho a la libertad (ver punto 4)</p>	<p>Si caminar sin documentos, como lo prescribe el inciso primero de este artículo, es una conducta por si sola inocua, el tener una apariencia determinada al ingresar en un país lo es mucho más. El presente artículo lejos de penar la efectiva lesión de un bien jurídico, pena una forma de actuar o de vestirse por parecerse a la que han empleado otros que sí han delinquido Es contrario a la dignidad de una persona, que esta sea penada por las consideraciones sociales o morales que en un momento dado pueda tener un gobernante o porque se parezca a la forma de vestir o actuar de un tercero que si ha causado peligro anteriormente.</p> <p>Se está sancionando un comportamiento con base al nivel de desagrado que pueda existir con una determinada forma de vestir o pensar, o porque es la forma de vestir que frecuentemente utilizan otras personas que delinquen, siendo ambos criterios de razonabilidad insuficientes para justificar un tratamiento penal diferente.</p> <p>Vestir de una forma u otra no genera daño alguno en la sociedad, la prohibición de semejante comportamiento, es por tanto, una restricción injustificada de la libertad de los gobernados.</p>
<p>Art. 39 AUDIENCIA ORAL</p> <p>“El día y hora señalado el juez realizara audiencia oral, en la cual como primer acto se leerá la acusación respectiva y se le cuestionara al indiciado si se declara culpable o inocente...</p> <p>...Si se declara inocente se introducirá la prueba mediante lectura, sin perjuicio que el juez decidiere recibir su ampliación, para lo cual citara a los testigos u ordenara lo pertinente.</p> <p>El indiciado podrá controvertir</p>	<p><u>Constitución de la República</u> Art. 12 Proceso Penal conforme a la Constitución.</p>	<p>El derecho de defensa significa que el imputado por un delito tenga, ya sea por sí mismo o a través de un abogado, la posibilidad de intervenir en todos los actos del proceso. Esta garantía se vulnera cuando se impide al imputado o su defensor intervenir en la causa, también cuando la estructura misma del proceso no le concede al mismo la oportunidad de controvertir los elementos de cargo. El artículo en cuestión no es claro en determinar si la facultad de ampliar los elementos que se introducen por lectura, y con ello la comparecencia en vista pública de la prueba de cargo, es una facultad que solamente posee el juez (como es bastante claro en el tercer inciso) o también puede ser solicitada por el imputado sin intermediación del juzgador</p>

ARTÍCULO O DISPOSICION DE LA LEY ANTI MARAS	NORMA CONSTITUCIONAL O INSTUMENTO INTERNACIONAL VIOLENTADO	EXPLICACIÓN
la prueba y aportar la que considere conveniente, inclusive presentar testigos de descargo u ofrecer la realización de cualquier otro acto de prueba.”		para “controvertir la prueba y aportar la que estime conveniente” (cuarto inciso). Independientemente de cual sea la apreciación que se estime conveniente, la estructura contradictoria del proceso, el derecho de defensa y con este último la posibilidad que el imputado confronte al testigo de la parte acusadora, a la discrecionalidad del juzgador. Ambos beneficios son garantías que la Constitución extiende a todo tipo de proceso, sin reservas o condición de ninguna especie, como lo hace el presente artículo.