



Editorial Nuevo Enfoque

# Revista **CON-SECUENCIAS**

ISSN: 2791-1160

<https://revistacon-secuencias.com>

Publicación del Foro de Reflexión sobre la Realidad Salvadoreña – FORES–  
No. 14, mayo - agosto, 2026 Revista cuatrimestral. San Salvador, El Salvador, Centroamérica

## ONU, pandillas y derecho en El Salvador

### The UN, gangs, and the law in El Salvador

Este trabajo tiene la licencia



Recibido: 02/03/2026

Aprobado: 29/04/2026

Jose M<sup>a</sup> Pardeiro<sup>1</sup>  
Universidad José Matías Delgado  
Docente e investigador  
jpardeiro@icloud.com

<https://orcid.org/0009-0005-0607-8399>

#### Resumen

Este artículo examina la convergencia entre las resoluciones recientes de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre terrorismo y derechos humanos y el marco jurídico salvadoreño construido para enfrentar el fenómeno pandilleril en supuestos normativamente definidos. La hipótesis central es que el problema jurídico salvadoreño no puede ser comprendido si el análisis comienza únicamente en la fase coercitiva del Estado. Antes de la captura, del requerimiento y del juicio existió un déficit prolongado de protección frente a estructuras que afectaron de manera sistemática la vida, la integridad, la propiedad, la residencia, la movilidad, la educación y la actividad económica de amplios sectores sociales. A partir de una metodología dogmático-jurídica y de una lectura sistemática de fuentes primarias y de doctrina académica relevante, el trabajo reconstruye la línea que va de las resoluciones A/RES/76/169, A/RES/78/210 y A/RES/80/213 —con apoyo contextual explícito en A/RES/79/122— a la Ley Especial contra Actos de Terrorismo, la sentencia 22-2007 AC, el Decreto Legislativo No. 551, el Decreto Legislativo No. 803 y el régimen de excepción declarado por el Decreto Legislativo No. 333. El estudio concluye que la protección reforzada de la población y el debido proceso no constituyen categorías

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Máster en Derecho Internacional por la Escuela Diplomática -MAEC-.

incompatibles: la primera solo resulta jurídicamente sostenible cuando opera dentro de legalidad estricta, control judicial, imputación personal, defensa técnica, contradicción y motivación individualizada.

Palabras clave: Terrorismo; deber de garantía; Asamblea General de las Naciones Unidas; Debido proceso; El Salvador, jurisdicción especializada.

### **Abstract**

This article examines the convergence between recent United Nations General Assembly resolutions on terrorism and human rights and the Salvadoran legal framework designed to address gang-related violence in normatively defined circumstances. Its central claim is that the Salvadoran legal problem cannot be properly understood if analysis begins only at the coercive phase of the State. Before arrest, indictment, and trial, there was a prolonged failure to protect communities exposed to structures that systematically affected life, bodily integrity, property, residence, mobility, education, and economic activity. Using a doctrinal legal methodology, a systematic reading of primary international and domestic sources, and selected academic scholarship, the article reconstructs the line that connects General Assembly resolutions A/RES/76/169, A/RES/78/210, and A/RES/80/213 —with explicit contextual support from A/RES/79/122— to the Special Law Against Acts of Terrorism, Constitutional Chamber judgment 22-2007 AC, Legislative Decree No. 551, Legislative Decree No. 803, and the state of exception declared by Legislative Decree No. 333. It concludes that reinforced protection of the population and due process are not incompatible categories: the former is legally sustainable only when exercised within strict legality, judicial control, personal attribution of criminal responsibility, effective defense, adversarial procedure, and individualized judicial reasoning.

Keywords: Terrorism, duty to guarantee, United Nations General Assembly, due process, El Salvador, specialized jurisdiction.

### **Introducción**

El análisis jurídico del caso salvadoreño se empobrece cuando empieza demasiado tarde. Si el foco se ubica únicamente en la fase en que el Estado detiene, acusa o procesa, el expediente aparece, pero desaparece la comunidad; se ve la respuesta, pero se oscurece el abandono que la precedió. Ese recorte temporal produce una lectura incompleta del problema de derechos humanos, porque deja fuera la cuestión previa y decisiva: la omisión histórica del deber de garantía frente a comunidades sometidas durante años a homicidios, extorsiones, desplazamiento, control territorial y restricción cotidiana de su libertad de circulación (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2024a, 2024b; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2015).

Esta forma de leer el caso no es sólo intuitiva; encuentra respaldo en la doctrina contemporánea de las obligaciones positivas. Mowbray (2004) y Xenos (2012) han mostrado que la eficacia de los derechos fundamentales no se agota en la abstención estatal, sino que exige acciones de protección. Pisillo-Mazzeschi (1993) sitúa la debida diligencia como regla estructural de la responsabilidad internacional del Estado, mientras que Clapham (2006) recuerda que las agresiones relevantes a los derechos pueden provenir de actores no estatales dotados de capacidad real de dominación. Leído desde esa tradición, el vacío de protección no es jurídicamente neutro.

Desde esa premisa, este trabajo propone una lectura más exigente. Su objeto no es polemizar con la literatura de incidencia no gubernamental reciente, sino reconstruir la trazabilidad normativa que enlaza la responsabilidad primaria de protección afirmada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el entramado constitucional, legislativo y jurisprudencial salvadoreño. La tesis es que el debate jurídico más consistente no enfrenta seguridad y derechos como si fueran magnitudes excluyentes; enfrenta, más bien, dos exigencias simultáneas: proteger a la población frente a violencia terrorista persistente y hacerlo dentro del derecho, bajo control judicial, con defensa y con individualización penal (Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU], 2022; AGNU, 2023; AGNU, 2025; Rosas, 2012).

La estructura del artículo responde a esa hipótesis. En primer lugar, se examina el deber de garantía como eje de lectura del problema salvadoreño. En segundo término, se estudia la línea de la Asamblea General sobre terrorismo y derechos humanos, distinguiendo el núcleo normativo directamente útil del trasfondo doctrinal de la responsabilidad de proteger y ofreciendo una solución operativa al problema conceptual del terrorismo. Luego se analiza el engarce con el derecho salvadoreño —Ley Especial contra Actos de Terrorismo, sentencia 22-2007 AC, jurisdicción especializada creada por ley, D.L. No. 803 y régimen de excepción— y, finalmente, se valora la compatibilidad funcional y la tensión existente con el sistema interamericano, incluyendo el alcance jurídico de los comunicados de la CIDH.

### **Método y delimitación**

La investigación sigue una metodología dogmático-jurídica con orientación sistemática y hermenéutica. Se privilegian fuentes primarias: resoluciones de la Asamblea General, Constitución de la República, decretos legislativos, Diario Oficial, jurisprudencia

salvadoreña, comunicados oficiales del Órgano Judicial y documentos del sistema interamericano. La discusión doctrinal se introduce en la medida en que ayuda a fijar el sentido normativo de esas fuentes y a evitar extrapolaciones que debiliten el argumento. Por ello se recurre, de modo predominante, a autores que desarrollan obligaciones positivas de protección, debida diligencia, victimología del terrorismo, control judicial y respuesta penal frente a criminalidad compleja (Bates, 2011; Clapham, 2006; de la Corte Ibáñez, 2014; Lynch & Argomaniz, 2015; Mowbray, 2004; Pisillo-Mazzeschi, 1993; Prado Saldarriaga, 2014; Salinas de Frías, 2013; Schmid, 2011; Xenos, 2012).

La delimitación también es relevante. El artículo no pretende sostener que toda conducta vinculada a pandillas se subsuma automáticamente en la categoría de terrorismo, ni que el marco internacional convalide sin reservas cualquier decisión estatal. Su propósito es más preciso: mostrar que existe una línea internacional de deber positivo de protección frente a actos terroristas y que esa línea puede ponerse en relación con el ordenamiento salvadoreño siempre que se preserve un núcleo irreductible de legalidad, control judicial y debido proceso. La potencia del argumento no surge de exagerar; surge de distinguir con rigor.

Existe, además, una limitación empírica que conviene declarar desde el inicio. Al cierre de este trabajo no se identifica una serie estadística pública y consolidada del Órgano Judicial o de la Fiscalía General de la República que discrimine, para el universo de procesos vinculados al régimen de excepción, libertades, medidas cautelares, sobreseimientos y absoluciones firmes. Esa carencia no autoriza especulaciones; sólo obliga a usar con prudencia los datos oficiales disponibles y a tratarlos como indicadores de escala institucional, no como estadística judicial exhaustiva.

### **1. La omisión histórica del deber de garantía y la centralidad de la población victimizada**

No hay gramática consistente de los derechos fundamentales allí donde el Estado abdica de su deber elemental de proteger. La jurisprudencia interamericana ha sido constante en este punto: el deber de garantizar no se satisface con la mera abstención, sino que exige organizar el aparato público para prevenir, investigar y sancionar las violaciones, y también se incumple cuando se tolera que particulares o grupos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos de las personas sometidas a la jurisdicción estatal (Corte

Interamericana de Derechos Humanos, 1988, párrs. 166 y 175-177). Esa idea adquiere singular densidad en contextos de riesgo persistente, donde la debida diligencia se vuelve reforzada y reclama actuaciones concretas, oportunas y eficaces (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009, párrs. 280-283). La doctrina de las obligaciones positivas se mueve en la misma dirección: los derechos imponen deberes de protección y no sólo límites negativos al poder (Mowbray, 2004; Xenos, 2012).

La Sala de lo Constitucional describió con nitidez el fenómeno pandilleril salvadoreño al referirse a atentados sistemáticos contra la vida, la seguridad y la integridad personal; extorsiones persistentes contra personas naturales y jurídicas; expulsión de residentes; deserción escolar; restricciones severas al libre tránsito; parálisis del transporte público y afectación de actividades económicas y laborales de amplios sectores de la población (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2015). Esa descripción no es periférica. Sitúa el problema donde jurídicamente corresponde: en la lesión acumulada de bienes fundamentales y en la quiebra prolongada de la capacidad estatal de protegerlos.

Incluso la documentación más crítica respecto del régimen de excepción reconoce un dato insoslayable: maras y pandillas impactaron durante décadas los derechos humanos de la población salvadoreña y lo hicieron a través de un control territorial profundo, una violencia persistente y una capacidad real de intimidación social (CIDH, 2024a, 2024b). La victimología del terrorismo refuerza esta lectura. Lynch y Argomaniz (2015) han mostrado que las víctimas del terrorismo suelen quedar desplazadas por marcos analíticos centrados casi exclusivamente en el perpetrador o en el aparato estatal; Bates (2011) subraya, a su vez, que los derechos a remedio, verdad y reparación forman parte de la legitimidad de la respuesta pública. Recentrar a la población no es, por tanto, una concesión retórica: es una exigencia jurídica y hermenéutica.

La cuestión, en consecuencia, no consiste en escoger entre la dignidad de la población y la legalidad del proceso. Consiste en afirmar que la dignidad de la población empieza, precisamente, cuando el Estado deja de ser un observador impotente y reasume su deber de garantía sin abandonar la ley. El punto de equilibrio no es el silencio del poder ni el poder sin freno; es la protección jurídicamente disciplinada. Allí radica la verdadera fuerza del

enquadre salvadoreño: no en presentar la coacción como virtud en sí misma, sino en mostrarla como instrumento subordinado a la recuperación del deber de garantía.

*Tabla 1*

*Dimensiones del daño social acumulado atribuido al fenómeno pandilleril en la jurisprudencia salvadoreña y en la documentación interamericana*

Ámbito afectado	Manifestación del daño social	Soporte primario
Vida e integridad	Homicidios, amenazas, agresiones y afectación directa de la seguridad personal de la población y de agentes estatales.	Sala 22-2007 AC
Propiedad y subsistencia	Extorsiones sistemáticas con impacto acumulado sobre ingresos, comercio y actividad productiva.	Sala 22-2007 AC
Residencia y movilidad	Expulsión de hogares, fronteras invisibles y restricciones severas al libre tránsito.	Sala 22-2007 AC; CIDH, 2024a
Educación y niñez	Deserción escolar y afectación diferenciada sobre niños, niñas y adolescentes expuestos al control territorial.	Sala 22-2007 AC; CIDH, 2024a
Vida comunitaria y trabajo	Parálisis del transporte y obstaculización de actividades económicas y laborales de amplios sectores sociales.	Sala 22-2007 AC

*Nota. Elaboración propia a partir de Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2015) y CIDH (2024a).*

**2. La línea de la Asamblea General: terrorismo, derechos humanos y centralidad de las víctimas**

La línea internacional más útil para el caso salvadoreño no es la más maximalista, sino la más precisa. El Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 fijó la formulación general de la responsabilidad de proteger en relación con genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad (AGNU, 2005). La resolución 63/308 de 2009 mantuvo abierto el examen del tema sin convertirlo en una cláusula de habilitación automática (AGNU, 2009). La resolución 75/277 de 2021 incorporó el asunto a la agenda anual de la Asamblea (AGNU, 2021). Y la resolución 79/122 de 2024, aunque ajena al campo temático del terrorismo, conserva un valor contextual explícito: muestra que la Asamblea sigue afirmando responsabilidades estatales primarias de prevenir y castigar graves violaciones dentro del derecho (AGNU, 2024).

Sin embargo, el anclaje verdaderamente operativo está en las resoluciones tituladas *Terrorism and human rights*. La A/RES/76/169, la A/RES/78/210 y la A/RES/80/213 reiteran una misma estructura normativa: condena inequívoca del terrorismo, responsabilidad primaria del Estado de proteger a la población en su territorio, solidaridad con las víctimas y obligación de asegurar acceso a la justicia, recurso efectivo, reparación, tribunal competente, revisión de la detención y pronta comparecencia judicial (AGNU, 2022; AGNU, 2023; AGNU, 2025). La originalidad de esa línea consiste en su doble exigencia: proteger y, al mismo tiempo, juridificar la protección.

La literatura especializada más favorable a una comprensión exigente del contraterrorismo converge precisamente en esa doble estructura. Salinas de Frías (2013) insiste en que una respuesta eficaz al terrorismo es necesaria, pero pierde legitimidad cuando socava democracia, derechos humanos o Estado de derecho. Rosas (2012) advierte que el terreno sensible no es la existencia del contraterrorismo en sí misma, sino la preservación del control judicial dentro de él. El punto coincide con la lógica de la Asamblea General: no se trata de elegir entre seguridad y juridicidad, sino de impedir que una destruya a la otra.

La centralidad de las víctimas es otro aspecto decisivo. En las resoluciones recientes, la Asamblea no se limita a recordar que el terrorismo debe combatirse; insiste en apoyo, asistencia, rehabilitación, justicia y reparación para quienes lo padecen y para sus familias (AGNU, 2022; AGNU, 2023; AGNU, 2025). La doctrina confirma que esa dimensión no es ornamental. Bates (2011) y Lynch y Argomaniz (2015) muestran que la legitimidad de la respuesta pública se debilita cuando las víctimas desaparecen del marco jurídico. Esto resulta especialmente fértil para el debate salvadoreño, porque reordena la jerarquía del relato: la población que soportó durante años control territorial criminal, extorsión y miedo no comparece como telón de fondo del proceso penal, sino como destinataria principal del deber estatal de protección.

### **2.1. El problema conceptual del terrorismo y una solución operativa para este análisis**

La noción de terrorismo arrastra una dificultad conocida. No existe, en el plano internacional universal, una definición única y pacífica que cierre definitivamente el debate. Saul (2008, 2019) ha mostrado que el desacuerdo persiste aun cuando se ha estrechado; Schmid (2011), tras revisar centenares de definiciones, propone una fórmula de consenso que subraya la

violencia o amenaza de violencia dirigida contra víctimas inmediatas para intimidar a una audiencia más amplia; Salinas de Frías (2013) recuerda, a su vez, que esa indeterminación no elimina la necesidad de respuestas jurídicas efectivas. La doctrina más sobria no niega el problema: lo acota.

En el ámbito hispano, de la Corte Ibáñez (2014) aporta un elemento particularmente útil: el terrorismo no sólo hiere a la víctima inmediata, sino que busca proyectar miedo, obediencia o silenciamiento sobre la comunidad. Esa dimensión comunicativa —violencia sobre algunos para disciplinar a muchos— ayuda a comprender por qué las afectaciones sistemáticas al transporte, a la movilidad, a la residencia, a la educación o a la actividad económica no son meros efectos colaterales, sino parte del sentido social de la práctica terrorista.

La solución metodológica de este artículo es, por ello, deliberadamente modesta y jurídicamente estricta. El término terrorismo no se utiliza aquí como etiqueta política flotante, sino como concepto operativo cerrado por tres filtros concurrentes: primero, la tipificación establecida en la Ley Especial contra Actos de Terrorismo; segundo, los parámetros jurisprudenciales fijados por la sentencia 22-2007 AC —arrogación de potestades soberanas, control territorial y afectación sistemática de derechos fundamentales—; y tercero, la subsunción individual realizada por el órgano jurisdiccional competente en cada caso. Esta solución no resuelve el desacuerdo conceptual universal; resuelve, en cambio, el problema analítico concreto de este trabajo sin sacrificar legalidad.

### *Tabla 2*

#### *Resoluciones de la Asamblea General directamente relevantes para la relación entre protección estatal, terrorismo y garantías procesales*

Resolución	Núcleo normativo útil	Proyección interpretativa para el caso salvadoreño
A/RES/76/169 (2021/2022)	Responsabilidad primaria de proteger a la población frente a actos terroristas; solidaridad con las víctimas; acceso a justicia, recurso efectivo y sistema penal justo, humano y transparente.	Permite conectar la protección de comunidades afectadas por violencia terrorista con el deber estatal de actuar dentro del derecho.
A/RES/78/210 (2023)	Reafirmación del deber de protección junto con presunción de inocencia, juez	Refuerza la idea de que la seguridad solo resulta

	competente, revisión de detención y reparación.	jurídicamente sostenible cuando convive con control judicial y debido proceso.
A/RES/80/213 (2025)	Responsabilidad primaria de proteger a la población en todo el territorio; insistencia en apoyo a víctimas, reparación y pronta comparecencia judicial.	Es la formulación reciente más directa para vincular protección estatal, víctimas del terrorismo y límites jurídicos inderogables.
A/RES/79/122 (2024)	Referencia contextual a la responsabilidad estatal de prevenir y castigar graves violaciones dentro del derecho internacional.	Opera como apoyo subsidiario para comprender la continuidad del lenguaje de prevención y sanción en Naciones Unidas, sin sustituir el análisis específico sobre terrorismo.

*Nota. Elaboración propia a partir de AGNU (2022, 2023, 2024, 2025).*

### **3. El engarce con el ordenamiento salvadoreño**

El engarce con el derecho salvadoreño no depende de fórmulas retóricas; depende de fuentes primarias. La Ley Especial contra Actos de Terrorismo, emitida mediante el Decreto Legislativo No. 108 de 2006, define organizaciones terroristas y tipifica conductas específicas en esa materia (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2006). Sobre esa base, la sentencia 22-2007 AC de la Sala de lo Constitucional sostuvo que MS-13, Barrio 18 y otras estructuras que busquen arrogarse potestades propias del ámbito de la soberanía estatal, ejerciendo control territorial y afectando sistemática e indiscriminadamente derechos fundamentales, pueden ser consideradas grupos terroristas en los supuestos definidos por la propia sentencia (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2015).

La fuerza de este punto exige, no obstante, una precisión de legalidad estricta. La categoría de terrorismo no puede expandirse por mera conveniencia política ni por intuición sociológica. Opera sólo dentro de los supuestos legales y jurisprudenciales delimitados. Dicho de otro modo: el derecho salvadoreño permite hablar de terrorismo pandilleril, pero permite hacerlo precisamente porque impone condiciones de tipicidad, interpretación y prueba. La robustez del argumento está en esa contención. Cuando se exagera, se debilita; cuando se distingue, se fortalece.

La reorganización judicial posterior añade otra capa de trazabilidad. El Decreto Legislativo No. 551, emitido el 1 de noviembre de 2022 y publicado el 22 de mayo de 2023, introdujo

disposiciones a la Ley Orgánica Judicial para la conversión de juzgados de paz, la creación de juzgados de garantía y la competencia contra el crimen organizado (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2022b). A su vez, la Corte Suprema de Justicia informó oficialmente el nombramiento de jueces y magistrados, así como la conversión de otras sedes dentro de una política de racionalización y óptimo uso de recursos (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2023a, 2023b). La consecuencia interpretativa es nítida: la jurisdicción que conoce estos asuntos es especializada y predeterminada por ley; no se trata de una justicia ad hoc creada ex post facto.

El Decreto Legislativo No. 803 de 2023 se sitúa en un plano diverso, predominantemente procesal. Su objeto consiste en ordenar el procesamiento de imputados capturados durante la vigencia del régimen de excepción y, en términos expresos, regular el sometimiento a una sola causa por pertenencia a una misma estructura terrorista o agrupación ilícita (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2023a, 2023b). Leído aisladamente, su lenguaje puede resultar áspero. Leído sistemáticamente con la Constitución, con la jurisdicción especializada y con los estándares interamericanos, su función es más precisa: concentrar y secuenciar causas masivas sin relevar a la Fiscalía del deber de individualizar hechos y vínculos ni al juez del deber de motivar la situación procesal de cada encausado. La doctrina latinoamericana sobre criminalidad organizada ha insistido justamente en la necesidad de respuestas técnicas, logísticas y judiciales proporcionadas a la escala del fenómeno, sin disolver por ello la exigencia de garantías (Prado Saldarriaga, 2014).

La magnitud del fenómeno explica por qué esa ordenación procesal adquirió centralidad. En julio de 2023 la propia Asamblea Legislativa reportó 71,976 personas detenidas por delitos vinculados a pandillas al discutir estas reformas; en marzo de 2026, al aprobar una nueva prórroga del régimen de excepción, informó 91,628 capturas acumuladas al 15 de ese mes (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2023b, 2026). En procesos de tal escala, la cuestión no es si el sistema puede actuar como si se tratara de casos aislados; la cuestión es cómo preserva, bajo presión cuantitativa extraordinaria, la individualización penal y el control judicial.

*Tabla 3*

*Fuentes salvadoreñas relevantes y alcance jurídico de la especialización y la concentración procesal*

Fuente o acto	Contenido verificable	Alcance interpretativo
D.L. No. 108/2006	Ley Especial contra Actos de Terrorismo; definición de organizaciones terroristas y tipificación de conductas.	Base legal primaria para sostener que el tratamiento del terrorismo no es meramente político, sino normativo.
Sentencia 22-2007 AC (2015)	Calificación de determinadas estructuras pandilleriles como grupos terroristas en supuestos definidos por la Sala.	Conecta el deber internacional de protección con una calificación constitucional interna del fenómeno pandilleril.
D.L. No. 551/2022-2023 y CSJ (2023)	Creación de juzgados de garantía y competencia contra el crimen organizado; nombramientos y puesta en marcha reportados oficialmente.	Permite afirmar que la jurisdicción es especializada y predeterminada por ley, no improvisada ex post.
D.L. No. 803/2023	Concentración o agrupación procesal por estructura delictiva en el contexto del régimen de excepción.	Ordena causas masivas, pero no sustituye imputación personal, defensa individual ni motivación judicial.

*Nota. Elaboración propia a partir de Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2006, 2022b, 2023a, 2023b), Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2023a, 2023b) y Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2015).*

#### **4. Régimen de excepción, necesidad institucional y límites inderogables**

El régimen de excepción declarado por el Decreto Legislativo No. 333 de 27 de marzo de 2022 debe ser leído a la luz de los artículos 29 y 30 de la Constitución, que autorizan su declaración por treinta días y permiten su prolongación mediante nuevo decreto si persisten las circunstancias que lo motivaron (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2022a, s. f.). La fórmula salvadoreña ha consistido en renovaciones legislativas sucesivas. Desde un punto de vista dogmático, ello impide describir la situación como ausencia total de control formal; pero no elimina la discusión sobre la temporalidad material de una excepcionalidad prolongada.

Ese punto exige una formulación sobria. La prolongación del régimen no puede presentarse como justificación autosuficiente ni como fuente autónoma de legitimidad. Su defensa jurídica sólo resulta plausible cuando se la vincula con dos datos concurrentes: la persistencia

de amenazas criminales residuales y el desafío institucional que implica tramitar decenas de miles de procesos sin precipitar un colapso jurisdiccional. En esa clave, la excepción aparece como soporte normativo temporal de continuidad operativa y procesal; no como dispensa de las garantías judiciales indispensables ni como sustitución de la decisión fundada por mera administración de contingencia (CIDH, 2024a; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1987b).

Las opiniones consultivas OC-8/87 y OC-9/87 mantienen aquí toda su fuerza ordenadora. La primera subraya el carácter indispensable del hábeas corpus; la segunda recuerda que aún bajo suspensión de garantías el poder público no dispone de facultades irrestrictas y que las medidas deben seguir siendo racionales, necesarias y proporcionales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1987a, 1987b). Leídas junto con las resoluciones de la Asamblea General, la conclusión es clara: en materia antiterrorista, la excepción sólo se vuelve jurídicamente defendible cuando permanece en tensión controlada con la regla y cuando la tensión se resuelve, caso por caso, a favor de la motivación judicial y no del automatismo.

Conviene añadir un matiz institucional sobre la propia producción interamericana reciente. El comunicado de prensa No. 162/25, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reitera la preocupación por la prolongación excesiva y la aplicación indebida del régimen de excepción (CIDH, 2025). Un comunicado de esta naturaleza no tiene el peso jurídico de una sentencia contenciosa de la Corte Interamericana ni equivale al informe temático aprobado por la Comisión; carece, por ello, de la fuerza decisoria y del nivel de desarrollo argumental de esos instrumentos. Sin embargo, tampoco es irrelevante: proviene de la CIDH, órgano principal y autónomo de la OEA y órgano consultivo del sistema interamericano en la materia, y posee valor interpretativo, de advertencia institucional y de señalamiento público de continuidad del escrutinio (Organización de los Estados Americanos [OEA], s. f.). En términos sencillos: no invalida por sí solo la construcción interna salvadoreña, pero sí demuestra que la discusión interamericana sobre necesidad, duración y proporcionalidad permanece abierta.

## **5. Procesos con múltiples encausados, imputación personal y debido proceso**

El punto más delicado de la arquitectura salvadoreña reside en la relación entre concentración procesal y responsabilidad individual. El sometimiento de múltiples encausados a una sola

causa por pertenencia a una misma estructura puede responder a razones comprensibles de economía procesal: evitar duplicidades, ordenar competencia, preservar coherencia probatoria y racionalizar recursos. Pero ninguna de esas razones basta por sí sola. Jurídicamente, la concentración de causas sólo es compatible con el debido proceso si la imputación permanece personal y si cada encausado conserva acceso efectivo a la prueba pertinente para su situación, defensa técnica propia —particular o pública—, posibilidad real de contradicción y derecho a una resolución judicial expresamente fundada (AGNU, 2022; AGNU, 2023; AGNU, 2025; Procuraduría General de la República [PGR], s. f.).

En esta materia conviene ser muy preciso. La agrupación procesal puede ser común; la culpabilidad no. La audiencia puede ser compartida; la valoración de participación no. La estructura delictiva puede constituir el marco fáctico del proceso; la decisión judicial, sin embargo, debe explicar por qué los elementos de convicción conectan a cada persona con hechos, roles, pertenencias o colaboraciones relevantes. Cuando la motivación se limita a fórmulas generales sobre la organización, la economía procesal degenera en riesgo de atribución automática. Cuando la motivación exterioriza la singularidad del caso, la concentración se mantiene dentro del derecho.

Dicho en términos más amplios, la legitimidad del poder coercitivo del Estado no descansa en la magnitud de la amenaza, sino en la forma jurídica que adopta su respuesta. La lucha contra el terrorismo pandilleril puede encontrar base legal, respaldo jurisprudencial y justificación institucional. Pero sólo se estabiliza dogmáticamente cuando el expediente colectivo no devora a la persona concreta; cuando el número no cancela el nombre; cuando el proceso conserva, aun bajo presión masiva, la exigencia de prueba, defensa, contradicción y motivación. Allí se juega la diferencia entre concentración procesal y responsabilidad colectiva.

La doctrina del control judicial en contextos de contraterrorismo permite formular este punto sin dramatismo y sin concesiones. Rosas (2012) advierte que el verdadero problema no es la existencia de respuestas procesales intensivas, sino la densidad del control jurisdiccional que las acompaña. Salinas de Frías (2013) insiste en que la necesidad de eficacia no autoriza el vaciamiento del Estado de derecho. La solución salvadoreña, si quiere presentarse con máxima solidez, debe leerse precisamente así: como una técnica de ordenación de

macrocausas compatible sólo en la medida en que preserve imputación personal, defensa individual, contradictorio real y motivación específica.

## **6. Compatibilidad funcional y tensión con el sistema interamericano**

La relación con el sistema interamericano no puede formularse en términos binarios. No existe una adhesión plena de la CIDH a la estrategia salvadoreña, pero tampoco una negación del deber estatal de proteger a la población frente a criminalidad organizada y violencia prolongada. La propia Comisión ha señalado que el Estado debe adoptar acciones efectivas frente a esa criminalidad y ha reconocido el profundo impacto histórico de maras y pandillas sobre los derechos humanos de la población salvadoreña (CIDH, 2024a, 2024b). En ese sentido puede hablarse, con prudencia, de compatibilidad funcional: el deber de protección es compartido, aunque las valoraciones sobre la forma de cumplirlo difieran significativamente.

La discrepancia se concentra en otro nivel: necesidad, duración, proporcionalidad y ejecución concreta de ciertas medidas, especialmente en lo relativo a detenciones masivas, audiencias colectivas y límites inderogables del debido proceso (CIDH, 2024a, 2025). Desde un punto de vista estrictamente jurídico, esta tensión no invalida la trazabilidad entre la Asamblea General y el marco salvadoreño; sí impone una obligación metodológica de sobriedad. Cuanto más intensa sea la afirmación del deber estatal de proteger, más visible debe ser el compromiso con la legalidad penal estricta, la revisión judicial y la corrección de errores. La fortaleza del argumento depende de esa simetría.

Por ello, la tesis más robusta no es una tesis de plenitud o de perfección. Es una tesis de equilibrio inestable pero normativamente defendible: el Estado salvadoreño procuró reconstruir su capacidad de garantía frente a estructuras pandilleriles que, en supuestos definidos por la ley y la jurisprudencia, pueden ser tratadas como terrorismo, y lo hizo mediante legislación especial, jurisdicción especializada y ordenación procesal de causas masivas. Ese andamiaje puede ser jurídicamente comprendido; su solidez final, sin embargo, depende de que nunca abandone el punto donde el derecho interamericano y la propia Asamblea General coinciden: tribunal competente, revisión efectiva, defensa real y decisiones motivadas.

## Conclusiones

El problema salvadoreño no puede ser descrito con fidelidad si el relato jurídico empieza únicamente cuando el Estado restringe, detiene o juzga. Antes de ese momento hubo un largo tiempo de desprotección, y en ese tiempo se lesionaron derechos fundamentales de comunidades enteras. Por eso la omisión histórica del deber de garantía no constituye una nota lateral del debate, sino su presupuesto más profundo. En la medida en que esta premisa se recupera, el análisis de la seguridad pública deja de ser una oposición simplista entre autoridad y libertad y se transforma en una pregunta más rigurosa: cómo reconstruir la capacidad protectora del Estado sin desfondar la juridicidad de su respuesta.

Las resoluciones de la Asamblea General sobre terrorismo y derechos humanos ofrecen un marco especialmente fértil para responder esa pregunta. Reafirman la responsabilidad primaria del Estado de proteger a la población frente a actos terroristas, sitúan a las víctimas en el centro y, simultáneamente, exigen tribunal competente, revisión de detención, recurso efectivo, reparación, presunción de inocencia y pronta comparecencia judicial. En esa doble exigencia reside su valor. No autorizan cualquier medida; obligan a pensar la protección dentro del derecho. La doctrina favorable a las obligaciones positivas, a la debida diligencia, a la centralidad de las víctimas y al control judicial confirma esa misma intuición: la protección no se legitima contra el derecho, sino a través de él.

Leído desde ese marco, el engarce con el ordenamiento salvadoreño aparece con nitidez: Ley Especial contra Actos de Terrorismo, sentencia 22-2007 AC, jurisdicción especializada creada por ley, Decreto Legislativo No. 803 y régimen de excepción renovado mediante acto legislativo. Ninguna de estas piezas, considerada aisladamente, resuelve por sí sola el caso salvadoreño. En conjunto, sin embargo, muestran una arquitectura normativa orientada a enfrentar un fenómeno de enorme escala. La condición de su legitimidad es igualmente clara: que la especialización no derive en excepcionalidad ad hoc, que la concentración procesal no se convierta en culpabilidad colectiva y que el Estado, al recuperar el territorio, no pierda el derecho. En esa tensión —no fuera de ella— se decide la calidad jurídica de la respuesta salvadoreña.

## Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2005, 16 de septiembre). *Resolución 60/1, Documento final de la Cumbre Mundial*. <https://digitallibrary.un.org/record/629440>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2009, 14 de septiembre). *Resolución 63/308, The responsibility to protect*. <https://digitallibrary.un.org/record/664559>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2021, 18 de mayo). *Resolución 75/277, The responsibility to protect and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity*. <https://digitallibrary.un.org/record/3928601>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2022, 7 de enero). *Resolución 76/169, Terrorism and human rights*. <https://digitallibrary.un.org/record/3954951>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2023, 22 de diciembre). *Resolución 78/210, Terrorism and human rights*. <https://digitallibrary.un.org/record/4032834>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2024, 12 de diciembre). *Resolución 79/122, United Nations Conference of Plenipotentiaries on Prevention and Punishment of Crimes against Humanity*. <https://digitallibrary.un.org/record/4071531>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2025, 22 de diciembre). *Resolución 80/213, Terrorism and human rights*. <https://digitallibrary.un.org/record/4098441>

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2006, 21 de septiembre). *Decreto Legislativo No. 108, Ley Especial contra Actos de Terrorismo*. [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_073006228\\_archivo\\_documento\\_legislativo.pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073006228_archivo_documento_legislativo.pdf)

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2022a, 27 de marzo). *Decreto Legislativo No. 333, Declárase en todo el territorio nacional régimen de excepción*. <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/2051B00A-2681-46BB-B039-DF21C50B2F60.pdf>

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2022b, 1 de noviembre). *Decreto Legislativo No. 551, Disposiciones a la Ley Orgánica Judicial para la Conversión de los Juzgados de Paz, Creación de los Juzgados de Garantía y la Competencia contra el Crimen Organizado*. <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/D525ACCA-8A81-407F-A039-F69076057371.pdf>

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2023a, 26 de julio). *Decreto Legislativo No. 803, Disposiciones Transitorias Especiales para Ordenar el Procesamiento de Imputados Detenidos en el Marco del Régimen de Excepción*. <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/0AC08A8D-A376-4004-AA96-1B532CAA0B74.pdf>

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2023b, 26 de julio). *Diputados emiten dictamen para reformar Ley contra Crimen Organizado*. <https://www.asamblea.gob.sv/node/12881>

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2026, 26 de marzo). *Diputados consolidan cuatro años del régimen de excepción con nueva prórroga de la medida*. <https://www.asamblea.gob.sv/node/13897>

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (s. f.). *Constitución de la República*. <https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/constitucion>

Bates, E. S. (2011). *Terrorism and international law: Accountability, remedies, and reform: A report of the IBA Task Force on Terrorism*. Oxford University Press.

Clapham, A. (2006). *Human rights obligations of non-state actors*. Oxford University Press.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2024a). *Estado de excepción y derechos humanos en El Salvador (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 97/24)*. [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/Informe\\_EstadoExcepcionDDHH\\_ElSalvador.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/Informe_EstadoExcepcionDDHH_ElSalvador.pdf)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2024b, 4 de septiembre). *CIDH publica informe sobre Estado de excepción y derechos humanos en El Salvador*. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=%2Fes%2Fcidh%2Fprensa%2Fcomunicados%2F2024%2F207.asp>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2025, 14 de agosto). *El Salvador: CIDH reitera preocupación por la prolongación excesiva y aplicación indebida del régimen de excepción*. <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=%2Fes%2Fcidh%2Fprensa%2Fcomunicados%2F2025%2F162.asp>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1987a, 30 de enero). *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87, Serie A No. 8*. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/53983>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1987b, 6 de octubre). *Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87, Serie A No. 9*. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/53984>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988, 29 de julio). *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Serie C No. 4*. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009, 16 de noviembre). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones*

- y costas. Serie C No. 205.  
[https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)
- Corte Suprema de Justicia de El Salvador. (2023a, 23 de mayo). *CSJ nombra jueces de cámaras contra el crimen organizado*. <https://www.csj.gob.sv/csj-nombra-jueces-de-camaras-contr-el-crimen-organizado/>
- Corte Suprema de Justicia de El Salvador. (2023b, 25 de mayo). *18 jueces para el combate del crimen organizado y de garantía son juramentados por la CSJ*. <https://www.csj.gob.sv/18-jueces-para-el-combate-del-crimen-organizado-y-de-garantia-son-juramentados-por-la-csj/>
- de la Corte Ibáñez, L. (2014). *La lógica del terrorismo*. Alianza Editorial.
- Lynch, O., & Argomaniz, J. (Eds.). (2015). *Victims of terrorism: A comparative and interdisciplinary study*. Routledge.
- Mowbray, A. (2004). *The development of positive obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*. Hart Publishing.
- Organización de los Estados Americanos. (s. f.). *¿Qué es la CIDH?* <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=%2Fes%2Fcidh%2Fmandato%2Fque.a.sp>
- Pisillo-Mazzeschi, R. (1993). The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States. *German Yearbook of International Law*, 35, 9–51.
- Prado Saldarriaga, V. R. (2014). Inseguridad ciudadana, criminalidad y justicia penal. *LEX*, 12(14), 135–160. <https://doi.org/10.21503/lex.v12i14.620>
- Procuraduría General de la República. (s. f.). *Procuraduría Especializada de Defensa Pública Penal*. <https://www.pgr.gob.sv/procuraduria-especializada-de-defensa-publica-penal/>
- Rosas, A. (2012). Counter-terrorism and the rule of law: Issues of judicial control. En A. M. Salinas de Frías, K. L. H. Samuel, & N. D. White (Eds.), *Counter-terrorism: International law and practice* (pp. 83–110). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199608928.003.0017>
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2015, 24 de agosto). *Inconstitucionalidad 22-2007 AC, 42-2007, 89-2007 y 96-2007 acumuladas*. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2015/08/B254E.PDF>
- Salinas de Frías, A. M. (2013). *Counter-terrorism and human rights in the case law of the European Court of Human Rights*. Council of Europe.

Saul, B. (2008). *Defining terrorism in international law*. Oxford University Press.

Saul, B. (2019). Defining terrorism: A conceptual minefield. En E. Chenoweth, R. English, A. Gofas, & S. N. Kalyvas (Eds.), *The Oxford handbook of terrorism* (pp. 34–49). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198732914.013.2>

Schmid, A. P. (Ed.). (2011). *The Routledge handbook of terrorism research*. Routledge.

Xenos, D. (2012). *The positive obligations of the State under the European Convention of Human Rights*. Routledge.