



El Plan de Control Territorial en El Salvador: Antecedentes, régimen de excepción, efectos y su potencial de exportabilidad como modelo de seguridad contra el crimen organizado

The Territorial Control Plan in El Salvador: Background, State of Exception, Effects, and Its Potential for Exportability as a Security Model against Organized Crime

Reiner Alonso Vargas Vargas

Ministerio de Seguridad Pública, Costa Rica.

<https://orcid.org/0009-0004-5584-1947>

gustavo.farfan@alumni.uv.cl

Recibido / Received: 2025/12/15 Aceptado / Accepted: 2026/01/14 Publicado / Published: 2026/01/23

Resumen:

La política de seguridad de El Salvador contra el crimen organizado de pandillas ha despertado interés internacional, incluida Costa Rica, por sus resultados rápidos. Este artículo analiza el Plan de Control Territorial (2019-2025), basado en el régimen de excepción, su contexto de violencia, factores políticos y jurídicos que motivaron su adopción, así como sus efectos: reducción de homicidios y delitos, pero también cuestionamientos por su impacto en derechos fundamentales. Finalmente, se evalúa su posible exportación a países latinoamericanos con problemas de violencia similares.

Palabras claves: Plan de Control Territorial, régimen de excepción, seguridad pública, derechos humanos, exportabilidad, El Salvador.

Abstract:

El Salvador's security policy against gang-related organized crime has attracted international interest, including from Costa Rica, due to its rapid results. This article analyzes the Territorial Control Plan (2019–2025), based on the state of exception, its context of violence, and the political and legal factors that led to its adoption, as well as its effects: a reduction in homicides and other crimes, but also criticism for its impact on fundamental rights. Finally, it assesses the potential export of this model to other Latin American countries facing similar violence problems.



Keywords: Territorial Control Plan, state of exception, public security, human rights, exportability, El Salvador.

Introducción

En la última década, El Salvador ha experimentado una transformación significativa en sus políticas de seguridad pública, posicionándose como un referente regional en la lucha contra el crimen organizado. Desde 2019, el gobierno salvadoreño ha impulsado lo que ellos denominaron Plan de Control Territorial, el cual se constituye en su política de seguridad actual que se ha ido ejecutando a través de fases operativas, sociales y tecnológicas, pero cuyo eje central ha sido la implementación de un régimen de excepción como instrumento sostenido en el tiempo para enfrentar la violencia criminal, particularmente aquella asociada a estructuras pandilleriles (Presidencia de la Republica de El Salvador, 2022)

Este fenómeno ha captado la atención internacional debido a los resultados visibles en la reducción de homicidios, extorsiones y otros delitos de alto impacto, cifras que han sido ampliamente difundidas por medios oficiales y algunos organismos multilaterales que apoyan el oficialismo. Sin embargo, esta reducción ha venido acompañada de serias advertencias sobre el deterioro del estado de derecho, las garantías procesales y los derechos fundamentales, especialmente por parte de organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2024), Amnistía Internacional (Amnesty.org, 2024) y otros organismos dedicados a la protección de los derechos humanos como Cristosal, quienes han cuestionado la proporcionalidad, legalidad y necesidad de las medidas adoptadas bajo el régimen de excepción y el sostenimiento de la media aun cuando han cesado las condiciones que dieron origen a la imposición de esta medida.

En este contexto, países como Costa Rica, históricamente reconocidos por sus enfoques garantistas y modelos preventivos en cuanto a sus políticas de seguridad y quien actualmente se enfrenta a nuevos desafíos en materia de criminalidad organizada y narcotráfico, ha generado debates sobre la viabilidad de importar modelos autoritarios o de “mano dura” como el salvadoreño. Por ello a través de este artículo se analiza de forma crítica los antecedentes, el surgimiento, evolución y efectos de la política de seguridad denominada “Plan de Control territorial”, identificando los factores políticos, jurídicos e institucionales que permitieron su consolidación, al tiempo que se reflexiona sobre su exportabilidad hacia otras realidades latinoamericanas, como ya lo intentó Honduras y Ecuador, entre otros países. El artículo busca contribuir al debate académico y político sobre la sostenibilidad de este tipo de modelos en democracias constitucionales, ponderando la eficiencia operativa frente al costo jurídico y democrático que puede implicar su adopción (Vargas, 2025).

Antecedentes

La política “Plan de Control territorial” está ligada directamente a la violencia generada por las pandillas en El Salvador, debido a lo anterior para una mayor comprensión se debe analizar el origen y desarrollo de estas.



Génesis, evolución y efectos de las pandillas en El Salvador

Según Sánchez el fenómeno de las pandillas en El Salvador tiene sus orígenes en la década de 1970, cuando surgieron grupos juveniles que se reunían informalmente con fines de socialización, afecto y pertenencia. Inicialmente, estos grupos estaban integrados por estudiantes de instituciones educativas reconocidas del país y sus enfrentamientos eran principalmente deportivos. Durante la guerra civil salvadoreña en los años 80, el fenómeno pandilleril no era considerado una amenaza significativa debido a la complejidad del contexto político y social (Sánchez, 2012).

Para Montes paralelamente en Estados Unidos, las pandillas surgieron entre inmigrantes europeos y africanos en barrios marginales. Con la migración masiva centroamericana provocada por los conflictos armados entre 1976 y 1994, muchos salvadoreños se establecieron en condiciones precarias y marginales, enfrentando discriminación y violencia. En este entorno, jóvenes salvadoreños comenzaron a integrarse a pandillas como la Calle 18 o a formar la MS-13, completamente de origen salvadoreño (Montes, 1987).

Según Sánchez, 2012, el fenómeno pandilleril se agravó con las deportaciones masivas de pandilleros desde Estados Unidos hacia El Salvador, especialmente tras la aprobación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Migrante en 1996 durante el mandato del presidente Bill Clinton. Estas deportaciones reforzaron la criminalidad local, pues los deportados actuaron como “instructores” de pandillas ya existentes o crearon nuevas estructuras delictivas (Sánchez, 2012).

Según la PNC en la actualidad, las dos principales pandillas que operan en El Salvador son la Mara Salvatrucha (MS-13) y la Mara 18 (M-18), ambas originarias de los Estados Unidos. Cuya organización interna son células llamadas "clicas", que operan en zonas conocidas como “canchas” y se identifican mediante grafitis y tatuajes, aunque recientemente han reducido el uso de tatuajes visibles para evitar ser detectados por las autoridades (PNC, 2023).

El poder de las pandillas creció grandemente debido a su capacidad para generar ingresos superiores al salario mínimo mediante actividades como extorsiones, narcotráfico y trata de personas, lo que las convierte en una alternativa atractiva para jóvenes en situación de riesgo (PNC, 2023).

Efectos de las pandillas juveniles

Homicidios

El impacto de las pandillas en los homicidios ha sido devastador. Según el PNUD (2015), la tasa de homicidios en 2005 era de 64.1 por cada 100,000 habitantes y alcanzó su punto máximo en 2015 con 106.7 por cada 100,000, la más alta a nivel mundial. En ese año, el 70% de los homicidios fueron atribuidos a las pandillas, siendo los principales afectados jóvenes varones entre 15 y 30 años. Para 2020, la tasa se redujo a 19.7 y en 2025 alcanzó un mínimo histórico de 1.6 por cada 100,000 habitantes (PNUD, 2015).

Inseguridad

A partir del año 2000, se incrementaron delitos como robos, secuestros y extorsiones. Solo en 2009 se registraron alrededor de 4,000 casos de extorsión, donde las víctimas eran



obligadas a pagar bajo amenazas de muerte. La población vivía con un temor constante, incluso con presencia policial (PNUD, 2015).

Crimen transnacional

Las pandillas salvadoreñas se vincularon con organizaciones criminales transnacionales, lo que permitió una evolución en sus métodos delictivos. Las mafias extranjeras ofrecieron recursos, armamento y tácticas operativas, incrementando la complejidad y peligrosidad de las actividades de las pandillas. Este vínculo también permitió a las mafias desviar la atención de las fuerzas de seguridad en zonas clave para el tráfico de drogas (La Prensa Gráfica, 2018)

El Salvador llegó a ser uno de los países más violentos del mundo, con tasas de homicidio que superaron los 100 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2015 como se refleja en las bases de datos del Banco Mundial (Banco Mundial, 2023).

Lo anterior como resultado de las diferentes operaciones de grupos criminales (Pandillas) que operaban en el país.

En respuesta a estos efectos devastadores para la población salvadoreña y la credibilidad del estado, el gobierno lanzó en 2019 el Plan de Control Territorial (PCT), el cual se radicalizó en 2022 con la instauración de un régimen de excepción sostenido. Este artículo busca analizar no solo las razones detrás de esta estrategia de seguridad, sino también sus consecuencias jurídicas, políticas y sociales (Vargas, 2025).

Políticas de Seguridad en El Salvador y el Plan de Control Territorial

Otro antecedente importante para el “Plan de Control Territorial” es el análisis de las herramientas que se utilizaron por los gobiernos previos para contrarrestar la violencia generada por el fenómeno pandilleril y los cuales analizaremos brevemente:

Política Mano Dura (2003)

Según Sánchez ante el aumento sostenido de la violencia y los homicidios vinculados a pandillas juveniles, el presidente Francisco Flores implementó en 2003 una política de seguridad denominada “Plan Mano Dura”, con el objetivo de frenar las altas tasas de homicidios, extorsiones y otras expresiones de violencia que convirtieron a El Salvador en uno de los países más inseguros del mundo (Sánchez, 2012).

Entre sus objetivos principales destacaron: rescatar territorios ocupados por pandillas, liberar a la población de la delincuencia, detener líderes y desarticular clicas, eliminar la impunidad para menores infractores y cortar nexos con otros grupos criminales.

El plan incluyó la Ley Antimaras (octubre 2003 - abril 2004), de carácter transitorio, que criminalizaba la pertenencia a pandillas desde los 12 años (Art. 2, Ley Antimaras). Esto permitió capturas masivas con base en características físicas como tatuajes o vestimenta¹. En menos de un

¹ La criminalización basada en perfiles sociales, territoriales o estéticos tiende a producir estigmatización estructural de comunidades vulnerables, afectando el principio de igualdad ante la ley y profundizando procesos de exclusión social que, paradójicamente, alimentan las dinámicas delictivas (Cruz, 2006).



año se arrestaron 19,275 personas, aunque el 91% fue liberado casi de inmediato por falta de pruebas (Sánchez, 2012).

Política Súper Mano Dura (2004-2009)

Según Cruz en el gobierno de Antonio Saca, Se aplicó la política de seguridad denominada “Plan Súper Mano Dura” el cual formó parte del programa País Seguro, que contaba con cuatro ejes: prevención, rehabilitación, reinserción laboral y represión, aunque predominó la línea represiva (Cruz, 2006).

Como parte de esta política se crearon los programas Mano Amiga enfocado en la prevención y reinserción de quienes desearan dejar las pandillas y Mano Extendida que consistía en generar oportunidades laborales mediante talleres y granjas-escuelas). También se propuso la construcción de más cárceles de máxima seguridad. Sin embargo, la falta de recursos económicos y logísticos hizo que la mayor parte del esfuerzo se centrara nuevamente en capturas policiales y operativos militares, replicando el patrón de la política de seguridad anterior (Cruz, 2006)².

De acuerdo a la misma estrategia se incluyó además el Plan Anti homicidios, que estaba constituido por dos componentes:

Control de armas ilegales mediante inspecciones domiciliarias y decomisos y reforma procesal penal para mejorar la aceptación judicial de pruebas y profesionalizar investigaciones en municipios con mayor incidencia homicida (Cruz, 2006).

Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (2010-2014)

Posteriormente el gobierno de Mauricio Funes planteó una estrategia más integral que contenía cinco ejes:

Control y represión del delito, fortaleciendo investigación criminal e inteligencia policial; prevención social de la violencia, mediante coordinación interinstitucional, rehabilitación y reinserción social, mejorando el sistema penitenciario y creando escuelas dentro de las cárceles, atención a víctimas, con un marco jurídico de protección y protocolos especializados y reforma institucional y legal, optimizando recursos y promoviendo justicia restaurativa, especialmente para menores (Sánchez, 2012).

Sigue mencionado Sánchez que, aunque mantenía elementos represivos, trató de incorporar enfoques novedosos como atención directa a víctimas y políticas migratorias integrales (Sánchez, 2012)

Sin embargo, ninguna de estas políticas fue lo suficientemente efectiva para lograr los efectos esperados en cuanto a la reducción de los homicidios.

Antecedentes del Plan de Control Territorial (2019)

² La experiencia de las políticas de “Mano Dura” y “Súper Mano Dura” evidencia que los enfoques exclusivamente represivos no solo fracasaron en reducir estructuralmente la criminalidad, sino que contribuyeron al fortalecimiento organizativo de las pandillas dentro del sistema penitenciario, consolidando redes criminales más complejas (Cruz, 2006).

Pese a las diversas estrategias aplicadas, la violencia continuó incrementándose. Es por esto que algunos de los gobiernos de manera desesperada optaron por negociar con las pandillas a cambio de una reducción de los homicidios, lo que en ocasiones funcionaba para el fin inmediato; sin embargo, progresivamente les fue entregando paulatinamente más poder a las pandillas quienes utilizaban los homicidios como moneda de cambio (New York Times en español, 2020).

Entre enero y marzo de 2019 se registraron 647 homicidios (promedio de 7 diarios), el 76% con armas de fuego y un 53% en hombres jóvenes menores de 30 años, incluso un menor de 11 años (Dirección de Información y Análisis, 2025). Esta fue la gota de que derramo el vaso para el gobierno liderado por el presidente Nayib Bukele quien anunciaría oficialmente en junio del mismo año una guerra contra las pandillas a través de la implementación del “Plan de Control Territorial” como política de seguridad.

Plan de Control Territorial – Nayib Bukele (2019-2025)

El Plan de Control Territorial fue lanzado oficialmente el 20 de junio de 2019 (Presidencia de la Republica de El Salvador, 2022), consta de siete fases, las cuales se han ido anunciando de manera paulatina en el tiempo y de las cuales actualmente se encuentran seis en ejecución, la última reservada como contingencia, desconociendo su contenido:

Fase 1: Denominada preparación implementada en junio 2019: Consistió en el despliegue de PNC y FAES³ en 17 municipios con alta presencia pandilleril, estado de emergencia en cárceles, aislamiento total de reos y bloqueo de comunicaciones. Se registraron 5,000 arrestos en dos meses (Nagovitch, 2020).

Fase 2: Oportunidad (julio 2021): Se da la creación de la Unidad de Revitalización del Tejido Social, con programas educativos, deportivos y de salud, financiados parcialmente con un préstamo de 91 millones USD del BCIE (Nagovitch, 2020).

Fase 3: Modernización (agosto 2021): Se realiza un fortalecimiento policial y militar otorgándoles recursos como helicópteros, drones, visión nocturna y armamento moderno. Financiada con un segundo préstamo del BCIE (109 millones USD) y donación de Corea del Sur (5,3 millones USD) (Nagovitch, 2020).

Fase 4: Incursión: Consistió en el ingreso y control de territorios dominados por pandillas para asegurar presencia estatal (Ministerio de la Presidencia de El Salvador, 2025).

Fase 5: Extracción (noviembre 2022): Su Objetivo era cercar ciudades y capturar pandilleros. Incluyó la construcción del CECOT con capacidad para 40,000 reos; en julio 2023 ya albergaba más de 12,500 internos y contaba con el apoyo del 96,4% de la población (Tobar, 2023).

Fase 6: Integración (septiembre 2023): creación del Departamento Nacional de Integración para fomentar empleo y mejorar la economía. Incluye programas de inclusión laboral para personas mayores de 60 años (Ministerio de la Presidencia de El Salvador, 2025).

3 Fuerzas Armadas El Salvador.



Fase 7: Se encuentra en reserva: Actualmente no ha sido divulgada por el gobierno y se constituye en una carta bajo la manga del gobierno por si las fases anteriores no funcionen.

Este panorama muestra una evolución de estrategias que, aunque han variado en su enfoque de la represión absoluta a intentos integrales de prevención e integración social, han mantenido un componente represivo como eje central contra la violencia. El Plan de Control Territorial de Bukele representa la versión más amplia y estructurada, con una secuencia escalonada de fases, fuerte inversión económica y alto respaldo popular, aunque con cuestionamientos internacionales sobre derechos humanos (Vargas, 2025).

Aún con la implementación de esta política de seguridad entre el 24 y 27 de marzo de 2022 tras una ola de violencia se opta por aplicar el régimen de excepción como una herramienta a esta política de seguridad (CIDH, 2024).

Análisis jurídico ampliado del régimen de excepción en El Salvador

Fundamento constitucional

El Régimen de excepción en El Salvador mantiene su fundamento legal en el artículo 29 de la Constitución de la República. El cual autoriza la suspensión de derechos constitucionales en casos de:

Guerra, invasión, rebelión o sedición, catástrofe o epidemia, calamidad general o graves perturbaciones del orden público (Asamblea Legislativa El Salvador, 1983).

Siendo este último el motivo sobre el cual el estado salvadoreño justificó la aplicación de esta medida excepcional.

Las garantías que pueden suspenderse son:

Arts. 5 (libertad personal), 6 inciso 1 (libertad de expresión), 7 inciso 1 (derecho de reunión y asociación) y 24 (inviolabilidad de correspondencia).

También, con mayoría calificada de 3/4 de diputados, pueden suspenderse Arts. 12 inciso 2 y 13 inciso 2 (plazos y garantías procesales) (Asamblea Legislativa El Salvador, 1983).

Las que se han suspendido en El Salvador por medio del Decreto Legislativo N.º 333 el 27 de marzo de 2022, son las siguientes:

Derecho a ser informado de la detención y a asistencia de defensor, límite de detención sin control judicial de 72 horas, privacidad de las telecomunicaciones y el derecho de reunión y asociación (suspendido en 2022 y restituido en agosto 2023 (CIDH, 2024).

Se ha prorrogado la medida 40 veces hasta el 1 de agosto de 2025 (57 votos de 60 diputados)⁴.

⁴ El principio de proporcionalidad exige que toda restricción de derechos fundamentales sea idónea, necesaria y estrictamente proporcional en sentido estricto, lo cual se ve tensionado cuando las medidas excepcionales se prorrogan indefinidamente, diluyendo su carácter temporal y convirtiéndolas en regla (CIDH, 2024).



Contexto de implementación

Entre el 24 y 27 de marzo de 2022 se produjo un repunte de violencia con 92 homicidios registrados oficialmente, rompiendo la tendencia a la baja que se mantenía bajo el Plan de Control Territorial (CIDH, 2024).

Los resultados oficiales de la aplicación del Plan de Control Territorial con régimen de excepción a partir de marzo de 2022 son los siguientes:

La detención de 87.000 personas, 4.565 armas decomisadas, 1.451 vehículos incautados y 21.630 celulares incautados (CNN Latinoamérica, 2025).

Como resultado de la aplicación de estas estrategias la tasa de homicidios pasó de 38,2 por cada 100.000 hab. en 2019 a 1,9 en 2024 (CNN Latinoamérica, 2025).

Finalidad oficial y cuestionamientos

El objetivo primordial de la aplicación del Plan de Control Territorial con Régimen de Excepción era la reducción de la violencia y la neutralización de las pandillas. Lo cual al ver las estadísticas presentadas ha sido cumplido en su totalidad, sin embargo, su aplicación ha generado algunos cuestionamientos debido a potenciales violaciones a derechos humanos, erosión de la separación de poderes y riesgo de consolidar un modelo de seguridad basado en la suspensión permanente de garantías (A. Pérez, 2023).

Según Méndez y los parámetros de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Observación General N.º 29 del Comité de Derechos Humanos (2001) y la Opinión Consultiva OC-9/87 de la Corte IDH, para la correcta aplicación de un régimen de excepción apegado a la legalidad debe contener los siguientes elementos (Mendez, 2014).

Según Méndez en concordancia con la CIDH para que el régimen de excepción se encuentre apegado a la normativa debe existir proclamación oficial y pública, el régimen es excepcional y de último recurso (principio de excepcionalidad), las medidas deben ser necesarias y proporcionales, prohibición de discriminación, temporalidad estricta, respeto de derechos inderogables (vida, prohibición de tortura, no discriminación, legalidad, debido proceso, dignidad humana), controles políticos y jurídicos efectivos y por ultimo notificación internacional obligatoria (Mendez, 2014)⁵.

Para (García, 2024) el régimen de excepción se compone de tres esferas: a) Fáctica: que contiene los hechos que originan la necesidad) Normativa: reglas y procedimientos para actuar. Y c) Axiológica: valores que legitiman la medida.

Con base en lo anterior la doctrina genera dos posturas en contraposición sobre el régimen de excepción, por un lado:

5 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha advertido en reiteradas ocasiones que los regímenes de excepción, aunque constitucionalmente previstos, no pueden convertirse en mecanismos permanentes de gobierno, pues ello vacía de contenido el principio de legalidad y debilita el control democrático, generando escenarios propicios para violaciones sistemáticas de derechos humanos (CIDH, 2024).



Una postura Máxima/antidemocrática: Considerándolo como un instrumento de poder del gobernante para ampliar su control⁶.

Carl Schmitt entre otros; cree que el soberano decide sobre el estado de excepción sin límites jurídicos; es garantía última del orden, primando el orden sobre cualquier límite (visión autoritaria) (García, 2024).

Mientras que autores como (Pérez, 2023) mantienen una postura Mínima/democrática: Considerándolo como una herramienta para proteger derechos en crisis, con proporcionalidad y razonabilidad.

Bobbio, Matteucci y Pasquino (1988): Indican que la excepción no puede contradecir la Constitución ni crear poderes extra constitucionales (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 1988).

Sobre la misma línea la doctrina es clara que se deben tomar todas las precauciones necesarias para que el régimen de excepción luego de cumplir su objetivo cese inmediatamente, de lo contrario genera el riesgo de que se vuelva parte del sistema (García, 2024).

Agamben (2023) Señala claramente el peligro de que la excepción se convierta en técnica de gobierno permanente, diluyendo garantías y mezclando lo legal e ilegal⁷.

Hans Kelsen indica que toda medida excepcional debe estar sujeta a la Constitución y al control jurisdiccional (Kelsen, 1934).

Arbaiza (2022): menciona que, en El Salvador, la excepcionalidad se ha convertido en un pilar central del gobierno, alterando el balance de poderes.

Continuando con el análisis de legalidad el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y CADH (art. 27): indica que solo se permiten medidas excepcionales en emergencias reales y bajo los principios de necesidad, proporcionalidad, temporalidad y legalidad.

Las normas de más alto nivel como la Convención Americana de los Derechos Humanos mantienen la tesis que derechos como la vida, la integridad, la personalidad jurídica, la libertad de conciencia y religión, la no discriminación, el debido proceso, la prohibición de esclavitud y tortura son derechos inderogables (Vargas, 2025).

Debido a lo anterior el régimen de excepción salvadoreño, aunque constitucionalmente previsto, plantea un conflicto central claro entre eficacia en seguridad y preservación de garantías fundamentales (Vargas, Informe de Seguridad, 2024).

El uso reiterado y prolongado de esta figura con 40 prórrogas en tres años apunta hacia un modelo de excepcionalidad normalizada, lo que podría:

6 Desde la perspectiva del derecho penal del enemigo, se observa una peligrosa flexibilización de garantías procesales, donde determinados grupos son tratados no como ciudadanos sino como amenazas, lo cual resulta incompatible con el principio de dignidad humana que informa todo Estado constitucional de derecho (García, 2024).

7 En este punto resulta pertinente la tesis de Giorgio Agamben, quien sostiene que el estado de excepción tiende a transformarse en una técnica ordinaria de gobierno, donde la suspensión del derecho deja de ser una medida extraordinaria para convertirse en una práctica estructural del poder (Agamben, 2023).



Actualmente estar Debilitando el Estado de Derecho, concentrando el poder en el Ejecutivo, reduciendo los controles democráticos y Dejando a la ciudadanía en un estado de vulnerabilidad jurídica permanente (Vargas, Importancia social de la investigación sobre las implicaciones del régimen de excepción en los Derechos Humanos en El Salvador, 2025).

Este fenómeno obliga a replantear la relación entre seguridad pública y derechos humanos, así como a revisar las salvaguardas jurídicas que impidan que la excepción se convierta en la regla, alineando la práctica estatal con los estándares internacionales y el principio de supremacía constitucional⁸.

En ausencia de estos factores, el modelo podría derivar en autoritarismo sin resultados sostenibles a largo plazo (CIDH, 2024).

De la misma forma en que existe contraposición doctrinaria los efectos de la aplicación de esta política de seguridad mantiene efectos positivos y negativos que se mencionan a continuación:

Efectos de la aplicación del régimen de excepción en El Salvador

Efectos positivos señalados por organismos y doctrina:

Reducción de homicidios: La tasa pasó de 38,2 por cada 100.000 habitantes en 2019 a 1,9 en 2024, según datos oficiales (Delcid, 2025)⁹.

Debilitamiento operativo de pandillas: Se reporta la captura de aproximadamente 87.000 personas, incautación de 4.565 armas de fuego, 1.451 vehículos y 21.630 teléfonos celulares (Delcid, 2025).

Incremento en el control territorial: El Plan de Control Territorial, reforzado por el régimen de excepción, ha permitido una mayor presencia de fuerzas armadas y policiales en comunidades antes dominadas por grupos criminales (CIDH, 2024).

Efectos negativos y riesgos señalados por organismos y doctrina:

Suspensión de derechos fundamentales: Limitación de la defensa, ampliación de plazos de detención, intervención de telecomunicaciones y, en un periodo, restricción del derecho de reunión y asociación (Asamblea Legislativa El Salvador, 1983).

Posibles violaciones de derechos humanos: La implementación de detenciones masivas y el uso intensivo de fuerzas armadas en funciones de seguridad pública han generado denuncias sobre tratos crueles, detenciones arbitrarias y condiciones de hacinamiento (A. Pérez, 2023).

Erosión del Estado de Derecho: El uso prolongado de medidas excepcionales puede debilitar la división de poderes y normalizar la suspensión de garantías (Agamben, 2023).

⁸ La tensión entre seguridad y Estado de derecho no debe resolverse mediante la subordinación de las garantías constitucionales, sino a través de políticas integrales que fortalezcan las instituciones sin sacrificar los principios fundamentales del orden democrático (PNUD, 2015).

⁹ La disminución de indicadores como la tasa de homicidios, aunque relevante, no constituye por sí sola un parámetro suficiente para evaluar la calidad democrática de una política pública, pues no mide impactos en debido proceso, libertades civiles ni derechos fundamentales (Banco Mundial, 2023).



Concentración de poder en el Ejecutivo: El desplazamiento de competencias del Legislativo al Ejecutivo, mediante decretos de necesidad y urgencia, reduce los controles democráticos (García, 2024).

Efectos jurídico-políticos a largo plazo

Como se mencionó anteriormente Agamben (2023), indica que la prolongación reiterada de un estado de excepción corre el riesgo de convertirlo en una “técnica de gobierno” permanente (Agamben, 2023).

La aplicación continua del régimen plantea dudas sobre el cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad y temporalidad establecidos en el artículo 27 de la CADH y el artículo 4 del PIDCP.

La población vive en un contexto de reducción de criminalidad, pero con un marco legal restringido, lo que genera una percepción ambivalente entre seguridad y pérdida de libertades (Arbaiza, 2022).

Evaluación del potencial de exportabilidad

Con conocimiento de lo anterior ahora es posible analizar el potencial de la exportabilidad de esta política de seguridad desde los factores más importantes:

Eficacia demostrada en reducción de criminalidad: Las cifras oficiales muestran una caída significativa en las tasas de homicidio y desarticulación de estructuras criminales, lo que lo convierte en un caso de éxito en términos de control del crimen a través de un método de mano dura completamente autoritario (Delcid, 2025).

Respuesta rápida y contundente: La capacidad para implementar medidas extraordinarias con agilidad es vista como un mecanismo efectivo ante amenazas de alta peligrosidad que podrían superar los recursos del sistema penal ordinario (García, 2024).

Apoyo legislativo y legitimidad formal: La sucesión de prórrogas con amplio respaldo parlamentario refleja una aceptación política que facilita la continuidad de las medidas (CIDH, 2024).

Limitaciones y riesgos para su aplicación en un contexto democrático

Impacto en derechos humanos y garantías constitucionales: La suspensión prolongada y masiva de derechos fundamentales puede vulnerar principios esenciales de los Estados democráticos, como el debido proceso, la presunción de inocencia, y el derecho a la defensa (A. Pérez, 2023). Esto pone en riesgo la legitimidad del sistema y puede generar reacciones sociales adversas.

Riesgo de erosión del Estado de Derecho: Según Arbaiza la concentración de poderes en el Ejecutivo, mediante el uso de decretos de necesidad y urgencia y la suspensión de controles judiciales, puede generar un debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos propio de la democracia (Arbaiza, 2022).

Normalización de la excepción: Para Agamben el uso reiterado del régimen de excepción puede transformar un instrumento excepcional en una práctica permanente, con implicaciones negativas para la vigencia constitucional y la gobernabilidad democrática (Agamben, 2023).



Rechazo internacional y litigiosidad: Mientras que para García el modelo puede confrontar los estándares internacionales de derechos humanos, generando cuestionamientos ante organismos multilaterales, lo cual podría afectar la cooperación internacional y la imagen externa del país (García, 2024).

Condiciones para la exportabilidad en un país democrático

Para que un modelo de política criminal como el salvadoreño pueda ser exportado y adaptado en otros países democráticos sin poner en riesgo sus principios fundamentales, deben considerarse:

Respeto irrestricto a los derechos humanos y garantías constitucionales: La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que cualquier régimen de excepción debe limitarse estrictamente a lo previsto en la Constitución y los tratados internacionales, con controles judiciales y políticos efectivos (CIDH, 2024).

Temporalidad y proporcionalidad rigurosas: Para Pérez la excepcionalidad debe estar sujeta a plazos claros, revisiones periódicas y justificaciones basadas en evidencias de necesidad real (A. Pérez, 2023).

Transparencia y supervisión: Para Organizaciones como Cristosal la publicidad de las medidas y la rendición de cuentas ante el legislativo y la ciudadanía son esenciales para prevenir abusos y arbitrariedades (Fundación Cristosal, 2022).

Integración con políticas sociales: La seguridad no puede basarse exclusivamente en la represión, sino complementarse con estrategias sociales que aborden las causas estructurales del crimen (A. Pérez, 2023).

Mecanismos de protección a grupos vulnerables: Para García en la aplicación de estas políticas se debe garantizar la protección especial a minorías, evitar discriminaciones y asegurar el acceso a la justicia (García, 2024).

Si bien el régimen de excepción salvadoreño ha mostrado una reducción notable en la criminalidad y podría parecer un modelo atractivo para países enfrentados a crisis similares, su exportabilidad a otros países democráticos es altamente condicionada.

El riesgo de afectar gravemente las bases del Estado de Derecho, los derechos humanos y la legitimidad democrática limita su aplicabilidad sin profundas reformas orientadas a limitar su alcance, fortalecer controles y garantizar la temporalidad y proporcionalidad (Vargas, Informe de Seguridad, 2024)¹⁰.

Manifiesta Pérez que la experiencia salvadoreña constituye más bien una advertencia sobre los peligros de la excepcionalidad prolongada y un llamado a buscar mecanismos equilibrados que combinen eficacia en seguridad con respeto absoluto a las garantías constitucionales y derechos humanos, conforme a los estándares internacionales (A. Pérez, 2023).

Elementos necesarios para la exportabilidad del régimen de excepción salvadoreño a Costa Rica

¹⁰ En América Latina, las experiencias de seguridad basadas en excepcionalidad han mostrado resultados ambivalentes, con reducciones temporales de violencia, pero efectos negativos a mediano plazo en institucionalidad, confianza ciudadana y legitimidad del sistema de justicia (Méndez, 2014).



Es importante mencionar que existen muchísimos elementos que dificultan la aplicación de políticas criminales como la salvadoreña, sin embargo, analizaremos su exportabilidad adaptándola a la realidad nacional para valorar si existe esa posibilidad.

Adecuación al marco constitucional costarricense

Respeto a los derechos fundamentales y garantías constitucionales: La Constitución Política de Costa Rica protege derechos como el debido proceso, la libertad personal y la inviolabilidad de la correspondencia y comunicaciones (Arts. 20, 21, 24, 28, 33). Cualquier régimen de excepción debe respetar estas garantías y contemplar limitaciones claras y temporales en su suspensión, conforme al principio de reserva legal y proporcionalidad (Asamblea Legislativa Costa Rica, 1949).

Marco legal específico para estados de excepción: Costa Rica contempla en el Artículo 121 inciso siete de la Constitución política, la figura del estado de excepción, pero limita su aplicación para salvaguardar la democracia y los derechos humanos. Se requiere que el Poder Ejecutivo o Legislativo justifique formalmente la suspensión de derechos, con control estricto y supervisión judicial.

Tribunales constitucionales con facultades plenas: La Sala Constitucional debe tener competencia para controlar la legalidad, proporcionalidad y temporalidad de las medidas adoptadas en el régimen de excepción (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1978).

Mecanismos de protección judicial efectiva: Se debe garantizar el acceso a recursos como el hábeas corpus y la acción de amparo, para evitar detenciones arbitrarias y abusos (García, 2024).

De la misma manera su aplicación deberá seguir los principios rectores conforme a estándares internacionales como lo menciona la Convención Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 27 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1978).

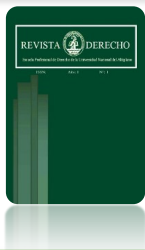
Principio de necesidad y proporcionalidad: Para García y múltiples autores las medidas restrictivas deben responder a una amenaza concreta, ser necesarias para afrontar la crisis y proporcional al daño que se intenta evitar, tal como establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 27) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (García, 2024).

Temporalidad y excepcionalidad: Según Pérez la aplicación del régimen debe ser temporal y revisada periódicamente, con prohibición expresa de permanencia indefinida (A. Pérez, 2023).

No discriminación y respeto a derechos inderogables: La Corte Interamericana de Derechos Humanos dicta la prohibición absoluta de medidas discriminatorias y respeto irrestricto a derechos como la vida, integridad personal, prohibición de tortura, entre otros (CIDH, 2024).

Entre los controles políticos y de transparencia que se deben seguir en una posible aplicación de una política criminal similar se debe tomar en cuenta:

Rol activo del Poder Legislativo: Según la Constitución Política de Costa Rica debe existir una aprobación y supervisión efectiva de la Asamblea Legislativa para la declaratoria y



prórroga del estado de excepción, con mecanismos de control político y participación ciudadana (Asamblea Legislativa Costa Rica, 1949).

Publicidad y rendición de cuentas: Para la CIDH las autoridades deben informar de manera transparente sobre las medidas adoptadas y su impacto, facilitando el escrutinio público y académico (CIDH, 2024).

Debe tomarse en consideración que en un régimen democrático estricto como el costarricense; la protección de los derechos humanos y mitigación de riesgos debe ser primordial. Es por esto que las medidas siguientes son de carácter obligatorio dentro de este contexto:

Supervisión por organismos independientes:

La tesis de Pérez es que la Defensoría de los Habitantes debe tener acceso pleno para monitorear posibles abusos y proteger a la población vulnerable (A. Pérez, 2023).

Capacitación y profesionalización de las fuerzas de seguridad: Arbaiza recomienda para evitar violaciones a derechos humanos, es esencial que el personal encargado de la aplicación del régimen esté entrenado en protocolos legales y de derechos humanos (Arbaiza, 2022).

Adicionalmente debe existir complementariedad con políticas sociales y prevención que sean parte de la política de seguridad, tales como:

Enfoque integral: Según Pérez la aplicación del régimen debe estar acompañada de políticas públicas que atiendan las causas estructurales del crimen, como pobreza, exclusión y educación (A. Pérez, 2023).

Respetar la idiosincrasia democrática costarricense: Costa Rica posee una fuerte tradición de respeto a la democracia, derechos humanos y participación ciudadana; cualquier régimen de excepción debe ser sensible a estos valores para evitar rechazo social y político como lo manifiesta (Arbaiza, 2022).

Para que una política criminal de seguridad similar al Plan de control territorial con régimen de excepción como la salvadoreña pueda ser adaptado en Costa Rica, es imprescindible que se garantice el respeto absoluto al marco constitucional y los estándares internacionales, estableciendo controles políticos y judiciales efectivos, con temporalidad clara y limitaciones estrictas. Además, debe complementarse con políticas sociales y mecanismos de supervisión para evitar abusos y mantener la confianza ciudadana en el Estado democrático de derecho¹¹.

Las alternativas híbridas, como estrategias focalizadas con control judicial, pueden resultar viables para los retos de seguridad que enfrenta el país actualmente.

¹¹ A diferencia de El Salvador, el modelo costarricense se construye sobre la ausencia de fuerzas armadas, un robusto control de constitucionalidad y una fuerte tutela de derechos fundamentales, lo cual limita significativamente la viabilidad de replicar esquemas de excepción sin afectar el equilibrio institucional (Méndez, 2014).



Conclusiones

La realidad histórica salvadoreña ha influido absolutamente en cuanto a sus políticas de seguridad actuales. Los factores de organización y voluntad política y jurídica en el país han permitido que se puedan ejecutar de manera eficaz como se puede ver en los resultados.

Sin embargo, es importante un estudio más profundo del tema que permita determinar los efectos de la aplicación de estas al estado derecho y a la democracia en el país¹².

La posibilidad de exportar el régimen de excepción salvadoreño a otros países latinoamericanos como Costa Rica requiere un análisis jurídico, político y social minucioso, ya que, aunque dicho modelo ha mostrado resultados inmediatos en la reducción de criminalidad y control de pandillas, su aplicación en un Estado democrático consolidado como Costa Rica presenta limitaciones significativas. El marco constitucional costarricense, caracterizado por una fuerte protección de derechos fundamentales, la ausencia de fuerzas armadas y un alto estándar de control judicial, impone restricciones claras que impedirían una traslación directa del modelo salvadoreño sin modificaciones sustanciales.

Para que su adaptación sea viable, sería necesario implementar un régimen de excepción con temporalidad estricta, controles legislativos y judiciales efectivos, supervisión independiente en materia de derechos humanos y un enfoque complementario basado en políticas sociales de prevención. Sin estas salvaguardas, la exportación del modelo supondría un riesgo de erosión de las garantías constitucionales y del tejido democrático que ha caracterizado históricamente a Costa Rica¹³.

En términos realistas, más que una copia literal del régimen salvadoreño, lo factible sería una adaptación parcial que incorpore únicamente los elementos operativos que han demostrado eficacia, combinándolos con el marco garantista costarricense y los estándares internacionales. Así, el país podría fortalecer su capacidad de respuesta frente al crimen organizado sin comprometer los principios esenciales de un Estado de derecho democrático¹⁴.

12 Desde una perspectiva crítica, la eficacia inmediata en la reducción de homicidios no puede evaluarse aisladamente de los costos institucionales, sociales y democráticos que implica la normalización de medidas excepcionales, pues el debilitamiento de garantías hoy puede traducirse en vulnerabilidades estructurales mañana.

13 La alta aprobación ciudadana del régimen de excepción, aunque políticamente significativa, no puede ser utilizada como justificación jurídica para la restricción prolongada de derechos fundamentales, ya que la legitimidad democrática no sustituye los límites constitucionales (Tobar, 2023).

14 Desde una perspectiva constitucional, la normalización de la excepción implica una mutación del Estado de derecho hacia un modelo de legalidad condicionada, donde los derechos dejan de ser límites infranqueables para convertirse en concesiones revocables del poder político.



Referencias

- A. Pérez. (2023). *Derecho Constitucional y democracia*.
- Agamben, G. (2023). *Estado de Excepción*.
- Amnesty.org. (27 de marzo de 2024). El Salvador: La institucionalización de la violación de los derechos humanos tras dos años del régimen de excepción. *Amnesty.org*. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/el-salvador-la-institucionalizacion-de-la-violacion-de-derechos-humanos-tras-dos-anos-del-regimen-de-excepcion/>
- Arbaiza, G. (2022). Bukele intensifica su lucha contra las pandillas en El Salvador con nuevos despliegues. Recuperado el 16 de abril de 2025, de <https://www.reuters.com/world/americas/el-salvadors-bukele-scales-up-anti-gang-push-with-new-deployments-2022-11-24/>
- Asamblea Legislativa Costa Rica. (1949). *Constitución Política*. San José.
- Asamblea Legislativa El Salvador. (1983). *Constitución Política*. Asamblea Legislativa El Salvador. <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/2025-12/1.%20CONSTITUCI%C3%93N%20DE%20LA%20REP%C3%9ABLICA.pdf>
- Banco Mundial. (2023). *Homicidios Intencionales (Por cada 100 000 mil habitantes)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1988). Diccionario de Política. *Diccionario de Política*, P.620.
- CIDH. (2024). *Informe Estado de excepción y derechos humanos en El Salvador*.
- CNN Latinoamérica. (2025). El Régimen de El Salvador cumplirá tres años de vigencia tras nueva prórroga. *CNN Latinoamérica*. <https://cnnespanol.cnn.com/2025/03/04/latinoamerica/regimen-excepcion-el-salvador-tres-anos-prorroga-orix>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1978). *Artículo 27*.
- Cruz, J. M. (2006). *Maras y Pandillas en Centroamérica, respuestas de la sociedad civil organizada*. San Salvador: UCA. <https://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/VollV.pdf>
- Delcid, M. (04 de marzo de 2025). El régimen de excepción de El Salvador cumplirá tres años de vigencia tras nueva prórroga. *CNN Latinoamérica*. <https://cnnespanol.cnn.com/2025/03/04/latinoamerica/regimen-excepcion-el-salvador-tres-anos-prorroga-orix>
- Dirección de Información y Análisis. (2025). *Homicidios registrados entre enero y marzo de 2019*. San Salvador. <https://www.seguridad.gob.sv/dia/estadisticas-homologadas/reporte-de-homicidios/>.
- Fundación Cristosal. (2022). *Segundo Informe situacional de casos de violaciones de derechos humanos en el régimen de excepción*. Sal Salvador: Cristosal.



<https://cristosal.org/ES/segundo-informe-situacional-de-casos-de-violaciones-a-derechos-humanos-en-el-regimen-de-excepcion/>

García, J. C. (2024). El régimen de excepción salvadoreño: una visión extrema del derecho penal del enemigo. doi: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2024.170.19110>

Kelsen, H. (1934). *Teoría pura del derecho*. Editorial Losada.

La Prensa Gráfica. (2018). Incremento del Crimen transnacional ejecutado por las pandillas. *La prensa Gráfica*. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/84643--ingresan-a-carceles-84-millones-por-extorsiones.html>.

Méndez, J. C. (2014). Los estados de excepción en el ordenamiento jurídico costarricense. *Revista Relaciones Internacionales*. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/6947/7175>

Ministerio de la Presidencia de El Salvador. (2025). *Presidente <Nayib Bukele anuncia la fase VI del Plan de Control territorial*. San Salvador.

Montes, S. (1987). *Salvadoreños refugiados en Estados Unidos*. UCA editores.

Nagovitch, P. (2020). Explicador: El plan de control territorial de Nayib Bukele. ASCOA. <https://www.as-coa.org/articles/explainer-nayib-bukeles-territorial-control-plan>

New York Times en español. (2020). En El Salvador todos han negociado con las pandillas. *New York Times en español*. <https://www.nytimes.com/es/2020/08/02/espanol/opinion/pandillas-el-salvador.html>.

PNC. (2023). *Reporte sobre las pandillas en El Salvador*. San Salvador.

PNUD. (2015). Informe sobre desarrollo humano 2015. En P. d. Desarrollo, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.

Presidencia de la Republica de El Salvador. (2022). *En el tiempo que lleva el Gobierno del presidente Nayib Bukele el Plan Control Territorial es la mejor defensa del pueblo ante la agresión de las pandillas*. Presidencia de la República, San Salvador. <https://www.presidencia.gob.sv/en-el-tiempo-que-lleva-el-gobierno-del-presidente-nayib-bukele-el-plan-control-territorial-es-la-mejor-defensa-del-pueblo-ante-la-agresion-de-las-pandillas/>.

Sánchez, C. E. (2012). Génesis, desarrollo de las pandillas juveniles en El Salvado. Relación con las políticas de seguridad nacional y regional, junio 2009-junio 2012. En C. E. Sánchez, *Tesis* (págs. Págs. 12-13). Universidad de El Salvador.

Tobar, t. (31 de 03 de 2023). El 94% de los salvadoreños aprueban construcción del CECOT. *Diario la Huella*. <https://diariolahuella.com/el-94-de-los-salvadorenos-aprueban-construccion-del-cecot/>

Vargas, R. V. (2024). *Informe de Seguridad*.



REVISTA DE DERECHO

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN: 2313-6944 ; ISSN-e: 2707-9651

2026 - Vol. 11(1), e202602 DOI: <https://doi.org/10.47712/rd.2026.v11i1.350>

Journal homepage: <http://revistas.unap.edu.pe/rd/>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Vargas, R. V. (15 de abril de 2025). Importancia social de la investigación sobre las implicaciones del régimen de excepción en los Derechos Humanos en El Salvador.