



H.C. 148-2020
24 ABR '20 AM 10:00

PRIMER INFORME PARA SER PRESENTADO A LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN CUMPLIMIENTO A LO DELEGADO EN LA
RESOLUCIÓN DE FECHA 15-IV-2020 EN EL PROCESO HC-148-2020

José Apolonio Tobar Serrano
Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos

San Salvador, 24 de abril de 2020

RECIBIDO	
Secretaría de la Sala de lo Constitucional	
FECHA:	24/4/2020
HORA:	10:00 A.M.
FIRMA:	O.P.

Contenido

I.	Mandato constitucional y contexto	4
II	Metodología utilizada	6
III.	Análisis e interpretación de datos	6
1.	Reporte de casos PDDH	6
2.	Oficios PNC	9
a)	Total de personas detenidas	8
b)	Fecha y hora de la detención	9
c)	Motivos de detención según autoridad	9
d)	Término utilizado	10
e)	Examen médico y traslado a CCC	10
IV.	Conclusiones y recomendaciones	10



TABLA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

COVID-19	Enfermedad del coronavirus 2019 (<i>En inglés:</i> Coronavirus Disease 2019)
CS	Código de Salud
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
GOES	Gobierno de El Salvador
MINSAL	Ministerio de Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (El Salvador)
PNC	Policía Nacional Civil
CCC	Centro de Contención por Cuarentena
SARS-CoV-2	Coronavirus 2 causante de SARS



I. Mandato constitucional y contexto

Desde que la Organización Mundial de la Salud declarara la epidemia del "nuevo coronavirus" SARS-CoV-2; causante de la enfermedad oficialmente denominada COVID-19, como una emergencia de salud pública de preocupación internacional (30 de enero 2020) que luego sería caracterizada como pandemia (11 de marzo 2020), la respuesta gradual de los Estados a nivel global se ha dirigido prioritariamente a prevenir, proteger y brindar atención sanitaria a la población contra las afectaciones al derecho a la vida y la salud de las personas, tomando decisiones para limitar la interacción social, el control de fronteras y medidas de alejamiento.

Sin duda alguna, en situaciones de grave emergencia como la actual, los derechos humanos pueden limitarse en beneficio del interés público; sin embargo, los Estados se encuentran obligados a realizar los esfuerzos necesarios para protegerlos en toda circunstancia, debiendo adoptar decisiones que sean razonables, proporcionales, equitativas, no discriminatorias y en plena conformidad con la normativa nacional e internacional de protección de los derechos humanos.

En el caso salvadoreño se han emitido e implementado diversos decretos legislativos y ejecutivos que gradualmente están configurando la respuesta estatal ante la emergencia y que se vinculan a derechos específicos. El 23 de enero de 2020, el MINSAL actuando sobre la base del CS, emitió el Acuerdo Ministerial No 1 que declaró una **emergencia sanitaria indefinida sobre el territorio nacional**, mediante la cual generaba disposiciones obligatorias con finalidad básicamente de prevención de la propagación.

El incremento de casos a nivel mundial, y la inminente llegada al país de personas portadoras del virus, llevó al GOES a elevar su nivel de respuesta, mediante una serie de Decretos Ejecutivos en el Ramo de Salud,¹ de Decretos del Consejo de Ministros² y del Presidente de la República,³ que implicaban desde nuevas directrices para el abordaje de eventuales casos hasta el establecimiento de un estado de emergencia nacional, la suspensión de clases en todos los

¹ Los Decretos Ejecutivos en un ramo específico, son actuaciones ministeriales fundamentadas legalmente, por medio de las cuales se ordenan normas de aplicación general cuyo acatamiento es obligatorio para las entidades del Órgano Ejecutivo a las que se dirigen, y para la población. Los Decretos Ejecutivos en el Ramo de Salud que se emitieron hasta antes del 14 de marzo de 2020 fueron: Decreto Ejecutivo No 1 (Directrices relacionadas con el nuevo coronavirus), del 30 de enero de 2020; Decreto Ejecutivo No 2 (Reformas al Decreto Ejecutivo No 1 en el Ramo de Salud), del 25 de febrero de 2020; Decreto Ejecutivo No 3 (Reformas al Decreto Ejecutivo No 1 en el Ramo de Salud), del 2 de marzo de 2020; y el Decreto Ejecutivo No 4 (Reformas al Decreto Ejecutivo No 1 en el Ramo de Salud), del 11 de marzo de 2020. En todo estos Decretos se observa cómo gradualmente se elevan los niveles de restricción migratoria, en consonancia con la atención de la Fase I de la pandemia que se refiere a la importación de casos. El Decreto Ejecutivo N° 4 dispuso la cuarentena obligatoria por un período de 30 días para todas aquellas personas que ingresaran al territorio salvadoreño por cualquier vía.

² El Consejo de Ministros emitió el Decreto Ejecutivo N° 12, del 11 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Nacional y señaló medidas esencialmente en los planos laboral y educativo, aunque también dispuso la posibilidad de un servicio ad honorem de todo el personal vinculado con el área de la salud. Posteriormente, con fecha 12 de marzo de 2020, el Consejo de Ministros, mediante el Decreto Ejecutivo N° 14, derogó la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional, por considerar que el Decreto Ejecutivo No 13, emitido por el Presidente de la República, el mismo 11 de marzo de 2020, y que disponía instrucciones específicas para diferentes entidades del Órgano Ejecutivo.

³ Ver en nota el pie 2 la referencia al Decreto Ejecutivo No 13, del 11 de marzo de 2020.

niveles educativos, el cierre inmediato de algunas actividades laborales, y medidas de protección para poblaciones en especial riesgo, entre otras acciones.

Hasta ese momento, ninguna de las disposiciones establecía la obligación específica de quedarse en casa, ni el cierre generalizado de la actividad laboral por lo que el GOES, con fecha 21 de marzo de 2020, emitió el Decreto Ejecutivo No 12 en el Ramo de Salud, denominado *Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Declarar el Territorio Nacional como Zona Sujeta a Control Sanitario, A Fin de Contener la Pandemia COVID-19*, con una vigencia limitada a 30 días, y mediante el cual de manera expresa se prohibió la libre circulación en el territorio, con limitadas excepciones (como el abastecimiento de alimentos o medicinas), y se dispuso que las personas que se encontraran en cualquier lugar sin la justificación respectiva serían conducidas por las autoridades de seguridad pública a los centros de contención de la pandemia o al establecimiento que indique el MINSAL donde se determinará su cuarentena o la remisión obligatoria a su lugar de residencia, sin perjuicio de las responsabilidades penales correspondientes.

Los centros de contención, que fueron habilitándose a partir del 11 de marzo de 2020, prontamente se llenaron de viajeros que ingresaban a El Salvador y eran llevados a cuarentenas obligatorias, independientemente de su positividad con el SARS-CoV-2, y tras la aplicación del Decreto Ejecutivo N° 12 en el Ramo de Salud, que implicó que muchísimas otras personas fueron remitidas ahí, desbordaron su capacidad. La PNC, en la práctica, actuando juntamente con la FAES, seguía deteniendo a personas que "injustificadamente" incumplían la obligación de no transitar, procediendo incluso a llevarlos a sedes policiales mientras se esperaba una definición sobre el centro de contención al que se les remitiría. Estas situaciones, sumadas a diferentes dificultades logísticas, de coordinación intergubernamental, a la falta de información sobre los protocolos que se implementaban, e incluso a la falta de realización de tests de diagnóstico, generó muchos niveles de ansiedad, descontento y reclamo, algunos de los cuales se vertieron en redes sociales, la PDDH y la Sala de lo Constitucional por medio de solicitudes de exhibición personal (o *habeas corpus*).

En ese contexto, y en estricto cumplimiento al mandato constitucional, convencional y legal establecido en el artículo 194 romano I de la Constitución, la Ley de la PDDH y los Principios de París se ha mantenido en constante vigilancia de las actuaciones estatales de manera gradual y permanente se han realizado diversas gestiones y recomendaciones tanto a la institucionalidad pública como a la población en distintas temáticas vinculadas a la emergencia.

En ese sentido se ha mantenido la atención de personas usuarias a nivel nacional, utilizando distintos medios, primero de forma presencial y, una vez confirmados los primeros casos de coronavirus, por vía telemática y llamadas telefónicas. De manera particular se ha habilitado el envío de avisos a través de una aplicación informática disponible para descargar en los dispositivos móviles con sistema Android; y a través de la página web institucional. Estas



decisiones han tenido como base la protección de las personas usuarias y del personal institucional, así como el acatamiento de las medidas estatales de contención, girando directrices para realizar un nuevo tipo de verificación sobre respuesta estatal y el impacto a los derechos humanos de la población salvadoreña originados por la pandemia.

II. Metodología utilizada

Para lograr el cumplimiento efectivo y oportuno de la delegación realizada por la Sala de lo Constitucional, relativa a verificar el cumplimiento de las medidas cautelares y de tutela adoptadas en [el proceso de Habeas Corpus 148-2020] enviando un informe cada cinco días hábiles mientras duren las acciones gubernamentales en relación con la pandemia del COVID-19, sobre el grado de acatamiento de lo ordenado por ese Tribunal⁴ se ha desarrollado una metodología específica que permitirá el aseguramiento, acopio, registro y análisis de la información requerida. Además de la necesaria adopción de medidas, en el marco del mandato constitucional de la PDDH, que permitan coadyuvar con la protección de los derechos humanos de las personas beneficiadas por las medidas cautelares y de tutela dictadas por la Sala de lo Constitucional en el proceso constitucional aludido.

En ese sentido, la información que se presenta en un primer aspecto se refiere a los casos atendidos por esta Procuraduría y referida a situaciones conocidas a través de denuncias, avisos, monitoreo de medios, aplicación web, gestión oficiosa y otras vinculadas estrictamente a detenciones por incumplimiento de la cuarentena domiciliar.

Es importante mencionar que los datos vertidos en el presente informe deben ser considerados preliminares en virtud del contexto actual; sin embargo, se ha tratado de determinar un perfil mínimo de víctimas, autoridades vinculadas y otros aspectos especialmente relevantes.

El registro de casos puede variar en los informes atendiendo a las evaluaciones y necesidades institucionales que vayan surgiendo.

Asimismo, en un segundo aspecto se presenta la sistematización de información aportada mediante oficios emitidos por la PNC y enviados a esta Procuraduría en virtud de la obligación legal que tiene la corporación policial de notificar de toda detención que realice.⁵ Específicamente, los datos incorporados contienen información relativa al perfil de las víctimas, autoridades y procedimientos de detención,

III. Análisis e interpretación de datos

1. Reporte de casos PDDH (Hechos denunciados)

Entre el 21 de marzo y el 22 de abril de 2020, la PDDH ha conocido 778 casos en el contexto de la emergencia nacional por COVID-19.

⁴ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución de Habeas Corpus 148-2020 del 15 de abril de 2020

⁵ Artículo 194 romano I ordinal 5 de la Constitución y 12 ordinal 3° de la Ley de la PDDH.

Según datos preliminares, el 67% de éstos, se vinculan a presuntas violaciones del derecho a la salud, la libertad personal y el acceso a la información⁶.

Dentro de ese conjunto, las detenciones ilegales o arbitrarias relacionadas con el incumplimiento de la cuarentena domiciliar suman 172 casos a nivel nacional en el periodo señalado. Esta situación ha sido considerada particularmente grave en virtud de los impactos causados de manera inmediata a las personas afectadas y sus familias y en el mediano y largo plazo a las consecuencias de dicha práctica en la conducta policial dentro de un sistema democrático.

En ese sentido, únicamente en el periodo comprendido entre el 15 y el 22 de abril de 2020, se tuvo conocimiento de 60 personas detenidas a nivel nacional, que corresponde a 57 hombres y 3 mujeres. Al dividir los datos por rango de edades, los hombres entre 18 y 29 años representan el 35% de los casos, seguidos de los de 30 a 59 años que constituyen el 30% de las personas detenidas.

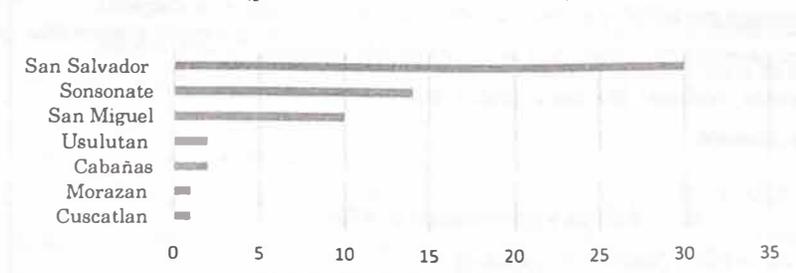
Tabla 1
Total de personas detenidas por incumplimiento de cuarentena
(periodo del 15 al 22 de abril de 2020)

0-17 años		18-29 años		30-59 años		Más de 60 años		Sin dato	
H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
		21	3	18		4		9	5

Fuente: PDDH, base propia con datos obtenidos a nivel nacional

Por otro lado, el 91% de las detenciones fueron realizadas por agentes de la PNC; el 5% directamente por la FAES y en el 4% de los casos no se tiene registro de la autoridad responsable. El departamento de San Salvador acumula el 50% de las detenciones a nivel nacional.

Gráfico 1
Total de detenciones por departamento
(periodo del 15 al 20 de abril)



⁶ Los casos referidos al derecho a la salud suman 181 y el acceso a la información 165.



Asimismo, el 66% de las personas detenidas se localiza en un CCC y un 13% se encuentra cumpliendo cuarentena domiciliar (8 casos que estuvieron previamente en un CCC). En el 21% de los casos no se ha registrado la ubicación de las personas.

Los departamentos de Ahuachapán, La Libertad y La Unión reportan como práctica mayoritaria la medida de cumplimiento domiciliar para personas que son brevemente retenidas por violar la cuarentena.

Debe considerarse que aunado a las detenciones ilegales o arbitrarias se han conocido actuaciones vinculadas a malos tratos, amenazas de golpes, supuestas detenciones del grupo familiar, castigos como toma de fotografías, presentación ante los medios de comunicación, plantones bajo el sol sin agua y sin alimento, entre otras. Además se advierten conductas policiales que no toman en consideración las profundas desigualdades que caracterizan a la sociedad salvadoreña, especialmente en relación a la falta de acceso al agua y la inseguridad alimentaria, situaciones que dificultan o incluso impiden que miles de personas puedan tomar las medidas básicas de prevención⁷.

De manera particular también preocupa la recepción de casos vinculados a irrupciones de elementos de la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil, en algunas viviendas, en los municipios de Mejicanos y de San Salvador, de forma arbitraria e ilegal, sobre la base del Decreto Ejecutivo 19⁸ en el ramo de salud.

Con base a los casos verificados, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha realizado una serie de acciones a fin de garantizar el respeto a los derechos humanos durante la emergencia. En ese sentido se ha elaborado cinco posicionamientos públicos y una medida cautelar referidos a actuaciones policiales atentatorias. En estos casos, se ha advertido un contexto de improvisación, insuficiencia de controles internos, falta de equipos e insumos adecuados para para la protección tanto de las personas como del personal policial y otras circunstancias que abonan al cometimiento de acciones violatorias contras los derechos humanos.

2. Detenciones informadas en cumplimiento artículo 194 I ordinal 5 de la Constitución de la República; y 12 ordinal 3° de la Ley de la PDDH mediante oficios por parte de la PNC.

a) Total de personas detenidas (ver cuadro anexo).

En el periodo comprendido entre el 21 de marzo y el 19 de abril de 2020 la PDDH recibió 794 oficios de la PNC vinculados a detenciones por incumplimiento de la cuarentena domiciliar. Del total de personas detenidas, 735 son hombres y 59 mujeres.

⁷ Se han reportado situaciones en las que personas que no tienen acceso a agua potable han sido amenazadas por lavar ropa en ríos cercanos a su residencia, o personas que se dirigían a comprar mercadería para su subsistencia, medicamentos e incluso alimentos han sido detenidas. Ver resolución del 8 de abril de 2020 anexa a este informe.

⁸ Ver pronunciamiento del 15 de abril de 2020 anexo a este informe

Al analizar la información por rangos de edad se obtiene que el 54% de personas detenidas tienen entre 30 y 59 años, seguidas de las que se encuentran entre los 18 y los 29 años (que representan el 40% de los casos).

Tabla 2

Total de personas detenidas por incumplimiento de cuarentena (período del 21 de marzo al 19 de abril de 2020)									
0-17 años		18-29 años		30-59 años		Más de 60 años		Sin dato	
H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
1	2	298	26	400	28	2		33	5

Fuente: oficinas PNC

El departamento que más detenciones reporta es San Salvador (478), seguido de Santa Ana (144) y La Libertad (39). Así mismo los departamentos de Cabañas, Sonsonate, La Paz, Morazán, Usulután, San Miguel y San Vicente reportan 43 casos en conjunto. En 90 casos no se registra el departamento de la detención.

b) Fecha y hora de la detención

Según el registro de oficinas, las detenciones se han realizado en horas de la tarde (160) y durante la noche (217), aunque también hay casos en horario matutino (131). Un aspecto relevante es que la mayoría de documentos no registra este dato.

Adicionalmente, debe señalarse que el 60% de las detenciones registradas se realizó en el período comprendido entre el 1 y el 12 de abril (474 casos); es decir, en el período comprendido entre la emisión del Decreto Ejecutivo N° 14 en el Ramo de Salud y las órdenes verbales del Presidente de la República que incluyeron una excitativa a la PNC y a la FAES para emplear la fuerza, "doblándole la muñeca a los ciudadanos" que estuvieran incumpliendo injustificadamente la prohibición de libre movilización por el territorio nacional, autorizándolos también a decomisar el vehículo. Entre el 13 y el 19 de abril se reportan 188 casos.

c) Motivos de detención según autoridad

Al analizar los motivos aducidos por las autoridades para proceder a la detención, el 47% hace referencia al incumplimiento de los Decretos Ejecutivos; el 26% menciona la "violación a la restricción de la movilidad" y el 17% alega el "incumplimiento de cuarentena obligatoria". También se mencionan actividades de esparcimiento y que las personas se encontraban ingiriendo bebidas alcohólicas (5%), entre otras.

En los oficinas se reportan 10 personas a las que además del incumplimiento de la cuarentena domiciliar se les agrega el cometimiento de delitos, referidos especialmente a resistencia (8 casos) y 2 por desobediencia de particulares.



Tabla 3

Motivos aducidos para proceder a la detención (periodo del 22 de marzo al 20 de abril de 2020)					
Incumplimiento de decretos ejecutivos	Violación a la restricción a la movilidad	Incumplimiento de cuarentena obligatoria	Esparcimiento o bebidas alcohólicas	Delitos	Sin dato
376	203	138	38	10	29

Fuente: Oficios PNC

d) *Término utilizado*

En relación al término manejado por la autoridad policial para calificar la detención, el 44% de los oficios se refieren a "intervención (357), un 39% a "localización" (310) y un 17% utilizan distintos vocablos tales como retención, ubicación, restricción de derechos y conducción (133).

e) *Examen médico y traslado a CCC*

En el 58% de los oficios se registra la realización de un examen médico sin especificar de qué Tipo o si se realizó la prueba para diagnosticar COVID19 (459 casos). No obstante, del total general, el 71% de las personas detenidas se trasladó a algún CCC y solamente el 22% regresó a sus residencias a cumplir con la cuarentena. Asimismo, 8 personas fueron ubicadas en bartolinas de la PNC (Caso San Francisco Gotera)⁹.

Los CCC más frecuentes fueron la Villa Olímpica y el Edificio Gamaliel del Tabernáculo Bíblico Bautista Amigos de Israel, en suma 453 personas fueron trasladadas a dichos sitios.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A partir de los datos presentados puede establecerse que la práctica de detenciones ilegales o arbitrarias por el mero incumplimiento de la cuarentena se ha mantenido durante toda la emergencia nacional. Y que incluso ha sido exacerbada a partir de las órdenes emitidas por el Presidente de la República a través de las redes sociales y cadenas nacionales de medios de comunicación. Asimismo, si bien algunas delegaciones policiales están teniendo como práctica el traslado de las personas hacia sus residencias, la gran mayoría de casos está generando su ubicación en CCC, especialmente en el departamento de San Salvador.

La diversidad de prácticas también se manifiesta en los términos utilizados para calificar las detenciones y los motivos alegados para cumplirías. Debe ponerse especial atención a los casos en los que puede alegarse un procedimiento médico general para justificar una detención en todo caso, razonable y proporcional.

⁹ En 45 oficios no hay información sobre el traslado, corresponde al 6% de los casos.

En definitiva, no se está cumpliendo con el Protocolo de Actuación de la Policía Nacional Civil en el contexto de las medidas, el cual establece los pasos a seguir en caso de localización de personas que incumplan la Cuarentena Domiciliar, entre estos, identificar a la persona, entrevistarla para determinar los motivos por los cuales se encuentra fuera de su residencia, y, en caso de incumplimiento, deberá ser conducida a Evaluación Epidemiológica con fines sanitarios, en un Centro de evaluación a cargo del Ministerio de Salud, para la contención de la Pandemia COVID19¹⁰.

De igual manera es importante tener presente las diversas afectaciones que se acumulan a la violación al derecho a la libertad personal, especialmente en procedimientos que conllevan malos tratos, amenazas, acoso policial o circunstancias que evitan tomar evaluar la situación precaria de algunas personas. Y considerar las situaciones que agravan la detención de las personas y los impactos a su grupo familiar, sobre todo porque se utiliza a manera de amenaza, la indefinición del tiempo de resguardo obligatorio.

En ese sentido, una acción primordial que puede realizarse es la solicitud de actualización y difusión adecuada del protocolo de actuación policial para los casos vinculados al incumplimiento de cuarentena domiciliar.

Por otro lado, el registro de personas detenidas debería contar con los siguientes elementos:

a) nombres, fecha de nacimiento, género, número de DUI y municipio de residencia (según DUI), pertenencia a algún grupo en condición de vulnerabilidad (migrantes, la orientación sexual y la identidad de género son datos sensibles), la existencia de condiciones precedentes de salud, medicación obligatoria y restricciones alimenticias.

b) Unidad policial o militar que realizó la detención de la persona, identificando además a quien realizó la detención con su nombre y en caso de que pertenezca a la PNC con su Orden Numérico Institucional, y el motivo o resultado de qué acción policial o militar depende la detención, por ejemplo, control vehicular patrullaje, operativo etc.

c) El centro de contención o localidad policial o militar donde la persona permaneció retenida, incluyendo las diferentes relocalizaciones realizadas y su recuperación de libertad (y razones para ello). La realización de pruebas para detectar SARS-CoV-19, sus fechas y resultados, las condiciones en las que se está viviendo la privación de libertad, incluyendo acceso a agua potable, higiene personal, verificación de salud incluyendo sus condiciones precedentes y acceso a medicación obligatoria y control alimentario.

¹⁰ Policía Nacional Civil. Protocolo de Actuación Policial para la Intervención de personas que Incumplan la Cuarentena Domiciliar, su Ingreso o salida de los Centros de Contención, en función del cumplimiento al Decreto Ejecutivo No. 14, en el Ramo de Salud, para la Prevención, control y Atención de la Pandemia COVID19.

En razón a la restricción a la libertad personal, es necesario que la persona detenida señale a quien deberá proporcionársele la información antes descrita, para garantizar el acceso a la información sobre su situación específica a su familia.

Finalmente, debería requerirse información sobre los mecanismos de control implementados por las Unidades de Control Interno de la PNC, lideradas por la Secretaría de Responsabilidad Profesional y por la Inspectoría General de Seguridad Pública; y al Ministerio de Salud, debido a los 196 casos (consolidados en matriz), en los que no se cuenta con la información si se realizó el respectivo examen médico para determinar la permanencia de las personas detenidas en los Centros de Contención; cumplir de manera eficaz y efectiva la obligación de realizarlo, con el objetivo de acercarse lo más posible al deber de respeto y garantía de los Derechos Humanos.



José Apolonio Tobar Serrano
Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.