

Exp SS-0171-2020

PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. San Salvador, a las ocho horas con cincuenta y nueve minutos del ocho de abril del año dos mil veinte.

I. HECHOS

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos realiza a nivel nacional supervisión permanente de la actuación de las Instituciones Públicas, a fin de prevenir afectaciones a derechos fundamentales de la población en general, en vulnerabilidad y grupos en situación de vulnerabilidad, como las personas que fueron enviadas a los Centros de Contención del Coronavirus (CCC) y las personas que han sido referidas a hospitales, desde el recién pasado 12 de marzo, que se implementaron las medidas gubernamentales ante la emergencia.

La Asamblea Legislativa emitió el Decreto Legislativo n° 594, de 14 de marzo de 2020, que contiene Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19, que limitó la libertad de tránsito, el derecho de reunión pacífica y el derecho a no ser obligado a cambiar de domicilio, hasta el día veintinueve de marzo de este mismo año; pero ese mismo día se aprobó el Decreto Legislativo 611, publicado en el Diario Oficial número 65, Tomo número 426, de fecha 29 de marzo del 2020 que contiene la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19.

Lo anterior, habilitó al ministerio de salud, para que aprobara los Decretos Ejecutivos números 12 y en fechas 21 y 30 de marzo de 2020 que contienen “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”, determinando que salvo excepciones, todas las personas habitantes del territorio de la república deberán guardar cuarentena domiciliar obligatoria, lo cual constituyó la restricción del ejercicio de la libertad de tránsito.

II- GESTIONES INSTITUCIONALES E INFORMACIÓN OBTENIDA.

En este contexto, esta Procuraduría tuvo conocimiento que a partir del día 21 de marzo de este año, se aplicó una medida de “retención” de las personas que supuestamente habrían

incumplido la cuarentena domiciliar, quienes luego serían sometidas a una cuarentena forzosa en centros especiales o de contención; y ello ha llevado a conocer las siguientes denuncias:

El 5 de abril de este año, persona que se acogió al derecho de confidencialidad de su identidad, establecido en el artículo 34 inciso último de la Ley que rige a esta Procuraduría, hizo del conocimiento que desde hace más de quince días, veintitrés mujeres mayores de edad, se encuentran retenidas en las instalaciones de Ciudad Mujer en el municipio de San Martín, de este departamento, entre ellas una en estado de gravidez de ocho semanas, quien fue retenida por agentes de la Delegación Policial de Sensuntepeque, departamento de Cabañas, a las cuatro de la mañana del 22 de marzo de este año, junto a su compañero de vida y otro familiar (éstos últimos guardan retención en las instalaciones del Palacio de los Deportes “Carlos el famoso Hernández”).

Se señaló que la autoridad policial encargada de la custodia en Ciudad Mujer San Martín ejerce actos constitutivos de violencia institucional, en presencia de enfermeras del Ministerio de Salud, específicamente las amenaza con restringirles el uso del servicio sanitario y ducha si no acatan sus disposiciones.

En el mismo caso, el día 16 de este mes y año mediante de llamada telefónica se informó a esta procuraduría que a excepción de la persona en estado de embarazo, a las demás mujeres les proveen sus alimentos de forma extemporánea e insuficiente, entregándoles ese día de desayuno un pan francés y el almuerzo hasta las cuatro de la tarde. La insuficiente cantidad de alimentos también se denunció por medio de redes sociales.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1.- El derecho humano a la libertad personal y las restricciones impuestas por el decreto N° 12 del Ministerio de Salud

El artículo 5 de la Constitución de la República establece: “que toda persona tiene libertad de entrar, de permanecer en el territorio de la República y salir de este, salvo las limitaciones que la ley establezca”. Esta modalidad de libertad a la que el legislador se refiere debe ser sin restricción, de movilización por todo el territorio nacional, y puede tener restricciones temporales, que en este caso es la emergencia por la pandemia COVID19, pero deben de ser debidamente reglamentadas para el otorgamiento de la imposición de límites.

consentimiento, ni expuestas al riesgo de estigmatización social por la situación en que se encuentran¹.

En este sentido, respecto de la atención de las personas que se encuentran “retenidas”, deben cumplirse dos parámetros básicos, que las personas que fueran sometidas a la aplicación inmediata de una medida de internamiento, o cuarentena forzosa, debían tener el tiempo para conocer y los parámetros para poder circular y no ser sujetos de dicha medida. Además, en caso de ser sometidos de manera forzada a la medida de cuarentena, ésta debe cumplir con ciertas condiciones respecto a la alimentación, seguridad, espacio, separación, higiene y tratamientos médicos, de lo contrario se trataría de una especie de confinamiento forzoso más parecido a una detención.

Cuando la medida de cuarentena es aplicada debe existir un seguimiento y una responsabilidad que debe ser asumida, por los organismos de seguridad sanitaria y seguridad pública que deben cumplir.

2.- Las medidas cautelares de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

Dentro de las atribuciones asignadas a esta Procuraduría, el ordinal décimo del artículo 194 romano I de la Constitución de la República habilita a promover y proponer medidas que estime necesarias en orden a prevenir violaciones a los derechos humanos. Esta potestad es amplia y permite una gama de mucha diversidad de acciones que la Procuraduría puede adoptar. No obstante, la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en su artículo 36, concretiza aún más esta potestad, habilitando la emisión de las medidas cautelares.

De la formulación literal del artículo indicado se desprende que la función cautelar confiada a esta Procuraduría tiene, al menos, cuatro características. La primera de ellas es que la función cautelar es *autónoma*, es decir no está circunscrita a un procedimiento de investigación específica, de manera que pueden ser adoptadas pre procesalmente. Se desprende ello de la expresión “al recibir la denuncia, [o] tener conocimiento de los

¹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución de admisión del habeas corpus 148-2020, de las diez horas con cincuenta y cuatro minutos del día veintiséis de marzo de dos mil veinte. El resaltado en negrita es propio.

hechos...”. Por supuesto que una vez que el proceso de investigación ha dado inicio, en cualquier etapa del mismo se pueden adoptar medidas cautelares, al amparo de la expresión “...o en cualquier estado del procedimiento...”.

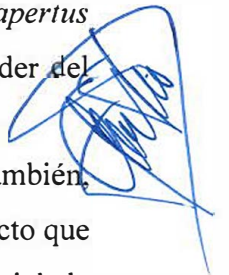
Adicionalmente el modelo de medidas cautelares que asume la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es completamente amplio, es decir basado en el esquema *numerus apertus*. De manera que como Procurador no estoy obligado a seguir un listado taxativo de medidas, sino que debo adoptar la que considere conveniente según las circunstancias.

Lo anterior da pie a una tercera característica que es su *necesidad o circunscripción teleológica*, de modo que una medida cautelar no se puede considerar como un fin en sí mismo, sino que está justificada y limitada a lograr necesariamente un propósito que está determinado por la ley: “evitar que se consuman daños irreparables a las personas”. En ese sentido, si bien se adscribe –como fue apuntado previamente- al modelo de *numerus apertus* la medida escogida debe tener el potencial de lograr el propósito señalado, y no exceder del mismo.

Destaca la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, también, que la medida cautelar debe ser eficaz, con eficacia, *i.e.*, con capacidad de lograr el efecto que persigue, y esto significa dos cosas, por una parte pertinencia, y por la otra potencial de transformación de la realidad. Este último elemento, dada la naturaleza de la Procuraduría en el sentido de no ser un órgano jurisdiccional, significa que si bien no puede imponer coactivamente el logro o cumplimiento de la finalidad propuesta, si puede supervisar su cumplimiento y utilizar o desplegar cualquiera de los mecanismos que la Ley le ofrece para propiciar el cumplimiento de su recomendación.

Por otra parte, de la naturaleza de una medida cautelar surge la exigencia de la concurrencia de dos condiciones. La primera, denominada peligro de daño inminente o *periculum in mora*; y la segunda, denominada apariencia jurídica de veracidad o *fumus boni iuris*.

En el presente caso la población del Centro de Contención son mujeres y de conformidad a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Pará), el Estado tiene la obligación de



prevenir todos los escenarios posibles de violencia contra ellas, inclusive la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Esa Convención define la violencia contra la mujer, en el artículo 1 como: *“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*. Esta definición es ampliada en el artículo 2, el cual incluye como violencia contra la mujer, la violencia física, sexual y psicológica que ocurra cuando:

“...tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

b. ...tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar,

c. ...sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra”.

El artículo 5 del referido instrumento reconoce que *“la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos”*, refiriéndose a los consagrados en el artículo 4, los cuales, en relación con la integridad personal son:

a) el derecho a que se respete su vida;

b) el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;

c) el derecho a la libertad y a la seguridad personales;

d) el derecho a no ser sometida a torturas;

e) el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;

Instrumento que dio vida a la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, que señala en su artículo 10 como una de las modalidades de violencia la institucional, la cual es toda acción u omisión abusiva de cualquier servidor público, que discrimine o tenga como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y disfrute de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres; así como, la que pretenda obstaculizar u obstaculice el acceso de las mujeres al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender,

investigar, sancionar y erradicar las manifestaciones, tipos y modalidades de violencia conceptualizadas en esta ley.

Por otra parte, el artículo 17 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, se refiere a la protección de las personas por nacer, la que se ejercerá mediante la atención en salud y psicológica de la embarazada, desde el instante de la concepción hasta su nacimiento, la medida de retención bajo las condiciones denunciadas no garantiza el interés superior de la niñez ni la salud de la madre gestante.

En consecuencia, de conformidad con las atribuciones otorgadas en el artículo 194 romano I ordinales 1º, 2º, 3º, 7º y 10º de la Constitución de la República y sobre la base de las facultades contenidas en los artículos 11, 27, 28, 36 y 45 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en mi calidad de Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, **PRONUNCIO CON CARÁCTER DE URGENTE LA SIGUIENTE MEDIDA CAUTELAR**, y recomiendo²:

1. Al señor Ministro de Salud doctor Francisco José Alabí Montoya,

1.1.- Que adopte las medidas necesarias para garantizar que se cumpla con una dieta alimenticia acorde en tiempo y cantidad para las veintitrés mujeres retenidas en las instalaciones de Ciudad Mujer San Martín, que funciona como un centro de contención, en especial para la que se encuentra en estado de embarazo.

1.2.- Que gire las instrucciones al personal bajo su cargo para que se erradique todo tipo de violencia contra las mujeres, en especial en modalidad institucional en el referido centro de contención.

2. Al señor Director de la Policía Nacional Civil, comisionado Mauricio Arriaza Chicas,

2.1.- Que inicie la investigación sobre los hechos narrados en esta resolución; y previo el debido proceso, aplique las sanciones pertinentes, a fin de erradicar toda conducta que constituya violencia institucional dentro del referido centro de contención.

² Art. 36.- Al recibir la denuncia, tener conocimiento de los hechos o en cualquier estado del procedimiento, para evitar que se consumen daños irreparables a la persona, el Procurador podrá adoptar las medidas cautelares que estime necesarias y eficaces. La adopción de tales medidas no prejuzgará la materia de la resolución final.

2.2.- Que adopte las medidas que sean necesarias para asegurarse que el personal policial destacado en los diferentes centros de contención garantice de manera irrestricta el respeto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

2.3.- Considerando lo dispuesto en el 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 número 14 realice acciones inmediatas para asegurarse que las mujeres en estado de gestación no sean llevadas a los centros de contención para evaluación y cumplimiento de cuarentena; y que las mujeres embarazadas que se encuentran en centros de contención ejerza una *coordinación inmediata con el Ministerio de Salud* para que cumpliendo con los protocolos sanitarios establecidos por dicha Cartera de Estado y los que cada caso requiera, sean inmediatamente conducidas a un centro de contención que reúna los máximos estándares de salud para ellas.

3. A la señora Ministra de Desarrollo Local, María Ofelia Navarrete conocida como María Chichilco,

3.1.- Disponga de medidas preventivas para garantizar el respeto de los derechos de las mujeres, en específico a una vida libre de violencia en las sedes de Ciudad Mujer que en la emergencia se han dispuesto como centros de contención.

A efecto de darle seguimiento a las medidas cautelares ordenadas en esta resolución; solicito:

- A)** Al señor Ministro de Seguridad Pública, ingeniero Rogelio Eduardo Rivas Polanco y al Director de la Policía Nacional Civil, en el plazo abajo mencionado: i) informen los instrumentos en los cuales se determinaron los criterios para la ejecución operativa de la restricción del derecho fundamental a la libertad de tránsito, establecida en los Decretos Ejecutivos números 12 y 14 emitidos en el Ramo de Salud; y ii) revisen los casos de las detenciones ocurridas a partir del día 21 de marzo, y determinen de forma clara si en estos casos las personas incumplieron con los parámetros establecidos de la cuarentena domiciliar, informando el resultado de tal acción.
- B)** Al señor Ministro de Salud doctor Francisco José Alabí Montoya, al señor Ministro de Seguridad Pública, ingeniero Rogelio Eduardo Rivas Polanco, al señor

Director de la Policía Nacional Civil, comisionado Mauricio Arriaza Chicas, y a la señora Ministra de Desarrollo Local, María Ofelia Navarrete conocida como María Chichilco que rindan informe sobre el cumplimiento a la presente medida cautelar en el plazo de setenta y dos horas posteriores a la notificación de la misma, en el que de manera detallada expongan las acciones realizadas para darle cumplimiento.

Notifíquese.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be a stylized name or set of initials, enclosed within a hand-drawn blue outline that resembles a speech bubble or a callout box.