

Resumen Ejecutivo

Informe sobre la situación de los derechos humanos en el marco de la **emergencia por Covid-19**

Marzo-Agosto del 2020



OU DH
OBSERVATORIO
UNIVERSITARIO
DE DERECHOS HUMANOS

RESUMEN EJECUTIVO



UNIÓN EUROPEA



OUDH
OBSERVATORIO
UNIVERSITARIO
DE DERECHOS HUMANOS

Este informe ha sido posible gracias al apoyo de la Unión Europea. Los contenidos de este documento son responsabilidad del Observatorio Universitario de Derechos Humanos y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Resumen ejecutivo: Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en el marco de la emergencia por COVID-19 en El Salvador

El Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en el marco de la emergencia por COVID-19 en El Salvador es un documento elaborado por el Observatorio Universitario de Derechos Humanos de la UCA (OUDH) como respuesta a una situación excepcional que ha condicionado la vida nacional en todos los ámbitos. Conforme a lo anterior y de acuerdo con la visión y misión del OUDH, el objetivo de este informe es hacer un recorrido por las principales problemáticas de derechos humanos generadas en el contexto de la emergencia durante el periodo de la cuarentena domiciliar, para analizar su impacto en el disfrute de los derechos humanos de la población salvadoreña, así como en la institucionalidad y el Estado de Derecho.

Este informe surge en un contexto en el que destacan las medidas tomadas por parte del Ejecutivo y Legislativo desde inicios del año, las cuales se fueron prorrogando y complementando con otras durante el periodo en análisis. El 30 de enero se decreta Emergencia Nacional, a nivel gubernamental, y se prohíbe el ingreso de personas procedentes de China¹. Posteriormente, se prohíbe el ingreso para personas procedentes de otros países. El 11 de marzo la Organización Mundial de la Salud determina que el COVID-19 es una pandemia. Ese mismo día el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ordenaba la suspensión de clases por 21 días². El 14 de marzo, a petición del Gobierno, la Asamblea Legislativa aprueba el *Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19*³, por un lapso de 30 días. También, aprueba la *Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19*⁴, para un lapso de 15 días, con base al régimen de excepción constitucional. En esa línea, el 17 de marzo la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma cierra operaciones de entrada, salida y conexión de pasajeros del Aeropuerto Internacional, durante 15 días⁵; pero continuaron las de transporte de carga, mantenimiento y misiones humanitarias. El 21 de marzo, el Presidente de la República decreta cuarentena domiciliar obligatoria, a partir de

¹ Redacción, “El Salvador decreta “emergencia nacional” y “suspende” ingreso de pasajeros de China por coronavirus “, Diario El Mundo, 30 de enero, 2020, <https://diario.elmundo.sv/el-salvador-decreta-emergencia-nacional-y-suspenden-ingreso-de-pasajeros-de-china-por-coronavirus/>

² MINEDUCYT, Circular Ministerial No. 7, año 2020: suspensión de clases por emergencia de COVID-19, del 11 de marzo, 2020, <http://www.mined.gob.sv/downloads/Circulares%20Institucionales/Circulares%202020/Circular%207%202020.pdf>

³ Decreto Legislativo No. 593, Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19, del 14 de marzo de 2020; publicado en el Diario Oficial No. 52, Tomo 426, del 14 de marzo de 2020, <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/03-marzo/14-03-2020.pdf>

⁴ Decreto Legislativo No. 594, *Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19*, del 14 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 53, Tomo 426, del 15 de marzo de 2020, <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/03-marzo/15-03-2020.pdf>

⁵ CEPA, “Aeropuerto internacional suspende operaciones por 15 días prorrogables”, 17 de marzo, 2020, <http://www.cepa.gob.sv/aeropuerto-internacional-suspende-operaciones-por-15-dias-prorrogables>

la cual se transforma radicalmente la forma en que el Gobierno hace frente al COVID-19. A partir de entonces se empiezan a registrar una serie de actuaciones institucionales cuyo estudio ha determinado la existencia de abusos y vulneraciones a los derechos de las personas. A continuación, se presenta un breve resumen de los principales hallazgos encontrados en cuanto a la situación de los derechos humanos en el marco de la emergencia por COVID-19 en El Salvador. Sin perjuicio de que en el informe completo se detallen los hechos documentados.

Análisis de la situación de los derechos humanos durante la atención sanitaria por el COVID-19

Detenciones ilegales y arbitrarias. Entre los principales derechos afectados por la imposición de la cuarentena domiciliar obligatoria se encuentra la libertad personal (libertad de tránsito). Específicamente, las personas que sufrieron retenciones y fueron enviadas a centros de contención, sin que existiera causa legal para ello. Destaca en este contexto la admisión con medidas cautelares del Hábeas Corpus 148-2020⁶, a favor de las personas detenidas. No obstante, la vulneración continuó hasta el mes de junio. Oficialmente, el gobierno reconoció haber detenido a 2,424 personas hasta el 9 de mayo, durante el periodo de cuarentena domiciliar obligatoria⁷, pero existen indicios sobre retenciones adicionales que no fueron registradas en el recuento gubernamental.

Abusos de la fuerza por PNC y FAES. Desde el inicio de la cuarentena domiciliar obligatoria se advertía el papel protagónico que tendrían las instituciones de seguridad pública en la aplicación de algunas medidas presuntamente orientadas a la contención de la transmisión del virus. Sin embargo, también de forma temprana se conocieron diversas situaciones donde agentes de seguridad actuaron presuntamente con exceso de fuerza y de forma desproporcionada. El OUDH registró al menos 14 eventos desde el 21 de marzo hasta el 24 de agosto, en los que se evidencia diferentes excesos o actuaciones estatales presuntamente al margen de la legalidad. Al menos 11 de estos ocurrieron en el marco de las actuaciones estatales para la contención del virus. En este sentido, otras instituciones del Estado como la Asamblea Legislativa, la Fiscalía General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos confirmaron haber tenido conocimiento y/o se encuentran en investigación sobre eventos de esta naturaleza.

Situación en los centros de contención. Desde inicios de marzo se adoptaron medidas como el envío a cuarentena no domiciliar de todos los nacionales que ingresaren al país. Posteriormente, se dieron retenciones y envío a centros de contención, en el marco de la

⁶ Corte Suprema de Justicia, “Sala de lo Constitucional reitera cumplimiento de medidas sanitarias para combatir el COVID-19, en el marco del texto de la Constitución de la República”, 27 de marzo, 2020, http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2020/03_Marzo/Comunicados/270320_ComunicadoHB_148_2020.pdf

⁷ Gobierno de El Salvador, “Situación Nacional COVID-19”, actualizado 09 de mayo, 2020, <https://covid19.gob.sv/>

cuarentena domiciliar obligatoria. En total, de acuerdo a los datos gubernamentales, hasta el 24 de agosto: 16,756 personas fueron internadas y liberadas de centros de contención durante el período de emergencia nacional⁸. Estas personas fueron internadas en albergues o centros, aunque algunos de estos no reunieran las condiciones adecuadas. De hecho, se registraron denuncias como: falta de alimentación, de distanciamiento social e incluso de camas⁹, falta de insumos, comida en mal estado, plazos de cuarentena vencidos, incumplimiento de resoluciones de la Sala de lo Constitucional, presunta violación a los protocolos para el traslado de supuestos contagiados, denegación de informes sobre pruebas de COVID-19 y hasta intimidación por parte de agentes de la Unidad de Mantenimiento del Orden de la PNC¹⁰. Reportándose protestas en diversos centros de contención. Asimismo, destacan las afectaciones al derecho a la vida producto de negligencia médica o por abandono por parte de las autoridades gubernamentales, un número indeterminado de personas que fueron retenidas y posteriormente fallecieron por complicaciones de salud, algunas de éstas ajenas a la enfermedad COVID-19.

Salvadoreños en el exterior y deportaciones desde Estados Unidos. El 17 de marzo, el presidente Nayib Bukele ordenó, para ese día a media noche, el cierre del Aeropuerto Internacional como medida frente al avance de la pandemia por COVID-19.¹¹ Esto significó que más de 7,000 salvadoreños que se encontraban fuera del país vieran incierto su retorno y que, efectivamente, para muchos el drama se haya extendido por meses. En esa línea, es preciso señalar el manejo engañoso de la información, insuficiencia o negativa de ésta, como lo ha hecho notar la PDDH en los dos últimos aspectos¹². Así como, La tardanza con la que el Gobierno creó e implementó el Plan de Retorno de salvadoreñas y salvadoreños varados en el exterior. Esta tardanza se ve reflejada en diferentes elementos como el tardío inicio de la repatriación (casi un mes y medio después de haber cerrado el aeropuerto), haber presentado a la Sala de lo Constitucional planes inciertos, es decir, sin número de afectados y sin plazo de retorno, lo que dilató el proceso y el efectivo retardo de ejecución del Plan que se extendió por más de 5 meses.

Restricciones a la libertad de prensa y acceso a la información pública. El ejercicio periodístico se ha visto amenazado por diferentes causas. Por un lado, las características

⁸ Gobierno de El Salvador, “Situación Nacional COVID-19”, actualizado 22 de septiembre 2020, <https://covid19.gob.sv/>

⁹ Beatriz Calderón, “Coronavirus: así luce el centro de cuarentena en Jiquilisco”, *La Prensa Gráfica*, 13 de marzo, 2020, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Coronavirus-asi-luce-el-centro-de-cuarentena-en-Jiquilisco-20200313-0025.html>

¹⁰ Juan Vásquez, “Retenidos en centro de contención Nuestra Señora de Montecarmelo denuncian irregularidades”, *Diario El Mundo*, 15 de mayo, 2020, <https://diario.elmundo.sv/retenidos-en-centro-de-contencion-nuestra-senora-de-montecarmelo-denuncian-irregularidades/>

¹¹ Nayib Bukele (@nayibbukele), “El Aeropuerto Internacional de El Salvador cerrará operaciones este día a la media noche. Únicamente continuará en funciones para recibir transporte aéreo de carga y misiones humanitarias”, Twitter, 17 de marzo, 2020, 12:52 p.m., <https://twitter.com/nayibbukele/status/1239988111008022529>

¹² Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Informe preliminar sobre covid-19 y derechos humanos en el salvador*, junio de 2020, <https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2020/06/informe-preliminar-junio-2020.pdf>

propias de un contexto de pandemia mundial con la amenaza de contagio. Y por el otro lado, durante todo el periodo se registraron una serie de hechos atentatorios contra los periodistas y, en particular, contra el ejercicio periodístico como: restricciones a formular preguntas en conferencias de prensa relacionadas al manejo de la pandemia¹³, destrucción de material periodístico, acoso a periodistas independientes y desacreditación de medios de comunicación por parte de funcionarios y cuentas institucionales¹⁴. Según la Asociación de Periodistas de El Salvador, hasta abril del 2020 se registraban 54 vulneraciones al ejercicio periodístico¹⁵. En este panorama de restricciones a la información pública accesible a la ciudadanía, destaca el manejo centralizado de las pruebas de COVID-19 por parte del Ministerio de Salud¹⁶, pese a las múltiples sugerencias de diversas organizaciones, instituciones académicas, infectólogos y epidemiólogos en el sentido de descentralizar. Así como, el señalamiento de falta de apertura para transparentar los datos del virus y rechazo a las proyecciones del Ejecutivo¹⁷.

Garantía de las condiciones adecuadas para personal de salud. Las condiciones laborales del personal de salud en “primera línea” de atención de la pandemia del COVID-19 han sido de especial vulnerabilidad, tanto por los riesgos de contagio como por la desprotección. En este sentido, se aborda el debate jurídico en torno a las regulaciones adoptadas para su protección y la dilación con la que estas entraron en vigencia. Así como, la desprotección fáctica señalada por medio de la prensa como: carencias o falencias en los protocolos, falta de insumos médicos, sobre todo de equipos de protección personal; así como, amenazas, agresiones o represalias contra personal de salud que denunciaba las irregularidades. Ante este panorama, al 5 de septiembre se reportaban 138 muertes del personal de sanidad, vinculados al COVID-19, de acuerdo a publicaciones de sindicatos, asociaciones, agrupaciones del sector salud; profesionales de enfermería, parientes de los profesionales y el Colegio Médico¹⁸.

¹³ Asociación de Periodistas de El Salvador, “Por cuarta vez Gobierno impide preguntas de periodistas en conferencia de prensa”, 25 de marzo, 2020, <https://apes.org.sv/alertas/por-cuarta-vez-gobierno-impide-preguntas-de-periodistas-en-conferencia-de-prensa/>

¹⁴ Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos, Informe preliminar sobre covid-19 y derechos humanos en El Salvador, mayo 2020, <https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2020/06/informe-preliminar-junio-2020.pdf>

¹⁵ Asociación de Periodistas de El Salvador, *Informe de Libertad de Expresión. Enero a abril del 2020*, 3 de mayo, 2020, <http://apes.org.sv/wordpress/wp-content/uploads/2020/05/INFORME-MAYO.pdf>

¹⁶ Yolanda Magaña, “Debate por centralizar o descentralizar las pruebas de COVID-19”, *Diario El Mundo*, 6 de abril de 2020, <https://diario.elmundo.sv/debate-por-centralizar-o-descentralizar-las-pruebas-de-covid-19/>

¹⁷ Redacción Prensa Latina, “Critican centralización de datos sobre COVID-19 en El Salvador”, *Prensa Latina*, 19 de junio de 2020, <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=375431&SEO=critican-centralizacion-de-datos-sobre-covid-19-en-el-salvador>

¹⁸ Nancy Hernández y otros, “Sin registro oficial de la muerte de más de 130 guerreros de la salud”, *El Diario de Hoy*, 6 de septiembre, 2020, <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/heroes-de-primera-linea-fallecidos-por-covid-19/750351/2020/>

Situación en los centros penales. Las directrices de organismos internacionales de derechos humanos instaron a los gobiernos del mundo a tomar medidas urgentes para proteger la salud de las personas privadas de libertad frente a la pandemia, considerando el alto riesgo al que se encontraban expuestos; y por tanto, instaban a buscar maneras de descongestionar las cárceles¹⁹. No obstante, el 27 de abril la Dirección General de Centros Penales instauraba un “Estado de Emergencia” en siete centros penitenciarios del país, siguiendo indicaciones del presidente de la República²⁰. Entre los efectos de la medida se encontró la reorganización de las celdas, juntando reos de pandillas rivales dentro de una misma celda, y sellando las mismas para evitar la comunicación entre celdas. Las imágenes de las personas privadas de libertad que el gobierno exhibió causaron preocupación en instituciones y en organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²¹ o Human Rights Watch²². Para el 2 de junio, las autoridades reportaban un total de 141 casos positivos, y 1,063 casos sospechosos de COVID-19 en cuatro centros penitenciarios²³.

Violencia intrafamiliar y feminicidios. En el periodo en análisis la población estuvo sometida a una cuarentena domiciliar. Por lo que en esta situación, ante hechos de violencia –especialmente en mujeres, niñas, niños y adolescentes- la probabilidad de que el agresor sea parte del círculo familiar aumenta. En este sentido, la Fiscalía General de la República recibió 158 casos de violencia intrafamiliar en el periodo del 21 de marzo y el 13 de mayo²⁴. En relación a los feminicidios, a partir de cifras homologadas entre el Instituto de Medicina Legal, la FGR y la PNC, se registraron 37 muertes violentas de mujeres durante el periodo marzo - junio 2020. Por su parte, la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz

¹⁹ UN Human Rights (@UNHumanRights), “Alta Comisionada @mbachelet pide a los gobiernos que tomen medidas urgentes para proteger la salud y la seguridad (...)”, Twitter, 25 de marzo, 2020, 11:22 a.m., <https://twitter.com/UNHumanRights/status/1242864552657719296>

²⁰ Francisco Hernández y Mariana Arévalo, “Extrema seguridad en penales de pandillas”, *La Prensa Gráfica*, 28 de abril, 2020, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Extrema-seguridad-en-penales-de-pandillas-20200427-0095.html>

²¹ CIDH-IACHR (@CIDH), “La #CIDH expresa preocupación por la “emergencia máxima” ordenada el 25 de abril (...)”, Twitter, 26 de abril, 2020, 5:28 p.m., <https://twitter.com/cidh/status/1254553075127377920?lang=es>

²² Human Rights Watch, “El Salvador: Trato inhumano a reclusos en centros penitenciarios”, 29 de abril, 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/30/el-salvador-trato-inhumano-reclusos-en-centros-penitenciarios>

²³ Redacción, “Penales reporta 141 casos positivos de covid-19 y 1,063 casos sospechosos en tres cárceles”, *La Prensa Gráfica*, 02 de junio, 2020, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Penales-reporta-141-casos-positivos-de-covid-19-y-1063-casos-sospechosos-en-tres-carceles-20200602-0020.html>

²⁴ Fiscalía General de la República (@FGR_SV), “#Entrevista | Fiscal General @MelaraRaul en @NoticieroHechos "La @FGR_SV persigue cualquier tipo de delito, sobre todo en este de emergencia. Entre el 21 de marzo y el 13 de mayo, hemos recibido 158 casos de violencia contra intrafamiliar”, Twitter, 15 de mayo, 2020, 7:15 a.m., https://twitter.com/FGR_SV/status/1261284117259456514

reportaba 44 muertes violentas de mujeres y feminicidios entre el 17 de marzo y el 29 de junio. De estas, al menos 10 fueron cometidos por la pareja²⁵.

Homicidios. Durante el período de cuarentena domiciliar obligatoria, El Salvador experimentó algunos de los meses menos violentos en cuanto a la violencia homicida se refiere. Al contabilizar las muertes ocurridas entre el 1 de marzo y el 30 de junio, se obtiene un total de 346 muertes violentas, que se traduce en un promedio diario de 2.8 muertes violentas. No obstante, se registró un repunte súbito de 85 muertes violentas ocurridas entre el viernes 24 y el martes 28 de abril, con este repunte se coloca a abril como el mes con más homicidios del año 2020, en contexto de supuesta cuarentena domiciliar obligatoria estricta.

Algunos Derechos Económicos Sociales y Culturales. La crisis sanitaria por COVID-19 trae aparejada una crisis económica y social. Entre los impactos se encuentra la pérdida de empleos, como quedó registrado por el Sistema de Ahorros para Pensiones que reportaba de marzo a junio 79,900 empleos perdidos en el sector formal²⁶ y según estimaciones 161,000 trabajadores del sector informal habrían dejado de laborar o de percibir ingreso entre marzo y abril²⁷. Por otro lado, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social recibió 44,412 denuncias por violaciones laborales entre el 19 de marzo y el 22 de junio²⁸. En el caso del derecho al agua, a pesar de ser un recurso esencial dentro de las medidas frente a la pandemia, no estuvo disponible a toda la ciudadanía. En efecto, se reportó desabastecimiento en diferentes zonas del país y por periodos de hasta 22 días²⁹. Asimismo, es preciso recalcar la brecha digital existente, por ejemplo: sólo el 14.8% (287,530) de los hogares a nivel nacional cuentan con una computadora³⁰. Ante esta realidad, el cambio de metodología de enseñanza enfrentó serios desafíos. La Universidad de El Salvador experimentó alrededor de un 18 % de deserción en el ciclo dos del año escolar, entre las razones: la crisis económica por la pandemia, la falta de equipo para seguir las clases en plataformas digitales y los problemas de conectividad a la red³¹. Al 2

²⁵ Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz, *Boletina N°2*, Abril-junio 2020, http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/boletinas/2020-040506_BOLETINA_VG.pdf

²⁶ Redacción, “El Salvador reporta más de 14 mil empleos perdidos solo en el mes de junio”, YSUCA, 10 de agosto, 2020, <http://ysuca.org.sv/2020/08/10/el-salvador-reporta-mas-14-mil-empleos-perdidos-solo-en-el-mes-de-junio/>

²⁷ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, *Coyuntura Económica*. Mayo 2020, 04 de junio, 2020, <http://fusades.org/node/7962>

²⁸ José Barrera, “Trabajo recibió más de 10,000 denuncias por suspensión de contratos en cuarentena”, *Diario El Mundo*, 24 de junio, 2020, <https://diario.elmundo.sv/trabajo-recibio-mas-de-10000-denuncias-por-suspension-de-contratos-en-cuarentena/>

²⁹ Gabriela Villarroel, “Comunidades se enfrentan a cuarentena sin agua”, *Diario El Mundo*, 23 de marzo, 2020, <https://diario.elmundo.sv/comunidades-se-enfrentan-a-cuarentena-sin-agua/>

³⁰ Ministerio de Economía y Dirección General de Estadísticas y Censos, “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM, 2019)”, <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html?download=725%3Acomunicado-de-prensa-ehpm-2019>

³¹ Mario Paz, “Deserción en la UES alcanza 18% por causa de la pandemia”, *La Prensa Gráfica*, 04 de agosto, 2020, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Desercion-en-la-UES-alcanza-18-por-causa-de-la-pandemia-20200804-0002.html>

de septiembre la Asociación de Colegios Privados de El Salvador informaba sobre la deserción de más de 44,000 estudiantes³².

Estado de Derecho: Confrontación institucional y transgresión a la División de Competencias de los Órganos Fundamentales de Estado

En relación con la normativa emitida con motivo de la pandemia por COVID-19 se realizó la recopilación y sistematización de decretos, acuerdos y resoluciones emitidos por diversas instituciones del Estado, durante el periodo: enero – 24 de agosto. En total se emitieron 269 cuerpos normativos que regularon diversas temáticas relacionadas. No obstante, su disponibilidad no siempre fue de forma inmediata en el Diario Oficial.

En cuanto a los controles en el proceso de formación de ley. El presidente de la República emitió dieciséis vetos por razones de inconstitucionalidad. Lo anterior, dio paso a la respuesta del Legislativo, que al 25 de agosto habría ratificado ocho de los vetos, emitido nueva normativa en los mismos términos, en uno de los casos; y archivó uno de los decretos por considerar a dicho expediente como extemporáneo.

Ante este panorama, la Sala de lo Constitucional ha intervenido para resolver las controversias constitucionales, ante la contraposición del Ejecutivo y Legislativo. Al 2 de septiembre, habría admitido cinco controversias y declarado constitucional tres. Estas últimas referidas a las condiciones laborales del personal médico al frente de la pandemia, regular el retorno de salvadoreños en el exterior al momento de la declaratoria de emergencia, y la regulación de la reapertura económica. Asimismo, declaró inconstitucional un artículo en una de las controversias.

Control constitucional de la normativa y actos de la administración pública. La Sala de lo Constitucional ha conocido 203 procesos de amparo en el periodo de marzo a julio, siendo abril el de mayor cantidad con 50 demandas. Dentro de estas demandas predominó el reclamo por la negativa del Estado de permitir el ingreso de las personas salvadoreñas varadas en el exterior.

En cuanto a los procesos de Hábeas Corpus, en el periodo de marzo a julio se observó una tendencia de aumento con relación al año 2019, registrándose 492 demandas. Dicho aumento alcanzó su punto más alto en abril con 209, lo parece estar directamente asociado a las medidas de restricción a la libertad personal tomadas durante el periodo de confinamiento. De hecho, las principales temáticas y vulneraciones señaladas por los peticionarios son: la privación de libertad como sanción por el incumplimiento a medidas de confinamiento obligatorio, las condiciones de los centros penales en el contexto de la

³² Susana Joma, "Más de 44 mil estudiantes han abandonado los colegios privados debido a la difícil situación económica", *La Prensa Gráfica*, 02 de septiembre, 2020, <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/desercion-escolar-colegios-privados-ministerio-de-educacion-el-salvador-coronavirus-pandemia/748926/2020/>

pandemia y las condiciones, el tiempo de internamiento y la realización de pruebas PCR para detectar el COVID-19 en los centros de contención.

En relación a las demandas de inconstitucionalidad, estas también experimentaron un alza con respecto al 2019. Durante el periodo comprendido entre marzo a julio, se contabilizaron 86 demandas. En este sentido, dentro de los procesos de inconstitucionalidad se emitió medida cautelar de suspensión inmediata y provisional de los efectos de dos decretos ejecutivos que declaraban la emergencia nacional.

En suma, se declararon inconstitucionales dieciséis normas emitidas por los Órganos Ejecutivo y Legislativo. De dicha normativa, catorce ya no se encontraban vigentes al momento de la sentencia en el proceso INC. 21-2020 y el auto de seguimiento, por lo que los efectos fueron meramente declarativos, es decir, que no produjeron ningún efecto en la práctica. Nueve de las disposiciones declaradas inconstitucionales implicaron suspensión de derechos. Siete de las mismas consistían en normativa autónoma del Órgano Ejecutivo con efectos de cuarentena domiciliar obligatoria, por lo que fueron producto de una interferencia sobre las competencias del Órgano Legislativo, al establecer la suspensión de derechos sin habilitación previa -existencia de un régimen de excepción-.

En un periodo caracterizado por la falta de apertura al diálogo y consensos entre los órganos Ejecutivo y Legislativo en la emisión de normativa oportuna para hacer frente a los efectos de la pandemia por COVID-19. Ello fue percibido por la ciudadanía, como lo reflejó el *“Sondeo de opinión sobre el primer año del Gobierno del presidente Nayib Bukele y el manejo de la pandemia de COVID-19 por parte de las autoridades”*, del Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA realizado en el mes de junio. Ante la interrogante: *“¿Cuál es el principal problema que enfrenta actualmente El Salvador?”* el 24.1% de los encuestados respondieron: la confrontación del presidente con los diputados y otras entidades estatales³³.

Por otro lado, destacan las declaraciones poco tolerantes del presidente de la República frente a la Asamblea Legislativa y la Sala de lo Constitucional. De hecho, declaraciones referentes a la Sala fueron consideradas como un ataque a la independencia judicial de los magistrados que la integran, como fue señalado por el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados de las Naciones Unidas. Registrándose múltiples declaraciones, desconociendo el carácter vinculante de sus resoluciones y distorsionando el contenido de las mismas, desinformando a la ciudadanía.

Interlocución de otras instituciones estatales. Durante la emergencia ocasionada por la pandemia, destacan las actuaciones de la FGR, una de las instituciones de mayor actividad. No obstante, el accionar puede ser calificado como ambiguo, contradictorio y retardado en determinados casos como el de las personas retenidas y enviadas a centros de contención,

³³ Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), *“Sondeo de opinión sobre el primer año del Gobierno del Presidente Nayib Bukele y el manejo de la pandemia de COVID-19 por parte de las autoridades”*, julio 2020, <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/informe156.pdf>

en el marco de la cuarentena domiciliar obligatoria o los cercos sanitarios establecidos en diferentes municipalidades.

Asimismo, destacan las actuaciones de la PDDH con un rol activo durante este período, y en cumplimiento de su mandato. Efectivamente, la institución recibió denuncias de posibles transgresiones a derechos humanos, llevó a cabo verificaciones e investigaciones de oficio, y emitió resoluciones, comunicados e informes que, aunque no poseen un carácter jurídico vinculante, documentaron el desarrollo de la situación de derechos humanos en el país. De forma preliminar, la PDDH reportó haber emitido 15 pronunciamientos relacionados a derechos humanos, entre el 13 de marzo y el 15 de mayo de 2020³⁴. Registró entre el 21 de marzo y el 12 de mayo un total de 1,337 casos de posibles violaciones a derechos, como la libertad personal, el derecho a la salud, el derecho al trabajo y el derecho de acceso a la información pública³⁵.

Perspectiva nacional e internacional de las organizaciones defensoras de derechos humanos. Es de hacer notar las declaraciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien consideraba que la aplicación de medidas de contención del virus, por parte de las autoridades salvadoreñas, también habrían representado un socavamiento al Estado de Derecho y al orden constitucional³⁶. En la misma sintonía, la CIDH emitía comunicado de prensa dirigido al Gobierno en razón de las medidas extraordinarias aplicadas por el Ejecutivo en los centros penitenciario, catalogadas como “política criminal dirigida a combatir la criminalidad”³⁷. Asimismo, organizaciones internacionales defensoras de derechos humanos como Human Rights Watch y Amnistía Internacional han sido constantes en su vigilancia respecto de las actuaciones gubernamentales en el marco de la emergencia, señalando “*El falso dilema entre los derechos humanos y el control del COVID-19*”³⁸ o el modo cómo el Gobierno estableció la validez de las políticas de contención, desestimando el historial de violaciones graves a los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad³⁹. Por su parte, organizaciones

³⁴ PDDH, *Informe Preliminar sobre COVID-19 y Derechos Humanos en El Salvador*, junio, 2020, <https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2020/06/informe-preliminar-junio-2020.pdf>

³⁵ PDDH, *Informe Preliminar sobre COVID-19 y Derechos Humanos en El Salvador*, junio, 2020, <https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2020/06/informe-preliminar-junio-2020.pdf>

³⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “El Salvador: Bachelet preocupada por la erosión del estado de derecho en medio de las medidas para la COVID-19”, 21 de abril, 2020, <http://www.oacnudh.org/el-salvador-bachelet-preocupada-por-la-erosion-del-estado-de-derecho-en-medio-de-las-medidas-para-la-covid-19/>

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Comunicado de prensa: CIDH llama a El Salvador a garantizar los derechos de las personas privadas de libertad”, 29 de abril, 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/093.asp>

³⁸ Amnistía Internacional, “El falso dilema entre los derechos humanos y el control del COVID-19”, 30 de abril, 2020, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/04/falso-dilema-entre-derechos-humanos-y-control-covid19/>

³⁹ Human Rights Watch, “El Salvador: Abusos Policiales en la Respuesta a la Covid-19”, 15 de abril, 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/15/el-salvador-abusos-policiales-en-la-respuesta-la-covid-19>

de la sociedad civil salvadoreña han ejercido un papel fundamental en el intento de equilibrar poderes y redirigir las medidas de emergencia hacia los límites que establece la Constitución salvadoreña.

Conclusiones

Los derechos vulnerados. A partir del mes de marzo, con la implementación de la cuarentena domiciliar obligatoria, se dieron una serie de situaciones documentadas en el presente informe que generaron un impacto claramente negativo en los derechos humanos de miles de personas. En algunos casos se trata de vulneraciones causadas de forma directa por la aplicación de las medidas gubernamentales (como las detenciones), en otros casos las vulneraciones se dan como resultado de la falta de un enfoque diferenciado (como las personas que quedaron fuera del territorio nacional debido al cierre del Aeropuerto Internacional) mientras que en otras se trata de problemáticas preexistentes cuya atención por parte del Estado no se dio de forma suficiente.

Dentro de los principales derechos vulnerados de forma masiva, el derecho a la libertad personal, en particular, la libertad de movimiento. Ciertamente, se reconoce la pertinencia de la cuarentena domiciliar como estrategia principal para contener el contagio masivo del COVID-19. Sin embargo, la forma en cómo se intentó garantizar esa medida, es decir, a través de la detención de las personas que presuntamente la estaban infringiendo, impregnó a dicha estrategia de un carácter represivo que produjo una inercia institucional basada en la idea de que “todo el que andaba en la calle se encontraba violando la cuarentena domiciliar y por lo tanto debía ser detenido”. Por otro lado, el derecho a la libertad no solo se vio violentado por la detención propiamente, sino que a esta le sucedía en muchos casos el internamiento forzoso en centros de contención de forma prolongada y sin justificación aparente (ya que no se comprobaba la existencia de un nexo epidemiológico ni mucho menos de síntomas de contagio).

Además, no se considera en esta medida que hay un gran porcentaje de la población salvadoreña que no tenía asegurado un sustento económico (debido a su condición de trabajador del sector informal, de desempleo u otras condiciones de vulnerabilidad) por lo que se veían obligados a salir a buscar dicho sustento para no padecer hambre y otras afectaciones al grupo familiar. Por lo tanto, la ausencia de un carácter diferenciado en el diseño y aplicación de esta medida también aumentó el padecimiento de muchas personas.

Otros de los derechos que fueron violentados por esta estrategia fue el de la seguridad jurídica. Esta transgresión se da como efecto directo de la inobservancia por parte de algunas instituciones del ejecutivo hacia las disposiciones del Órgano Judicial. La ausencia de esta garantía quedó fortalecida por la incapacidad del Ejecutivo y el Legislativo de ponerse de acuerdo para la emisión y vigencia de una normativa que regule la respuesta estatal al COVID-19, posterior a las inconstitucionalidades; cargando con la mayor responsabilidad de este desacuerdo, el Órgano Ejecutivo. En la práctica, esta situación dejó a discreción del Ejecutivo las disposiciones que implementaría en el territorio, aunque estas no tuvieran base legal. La incertidumbre que se generó afectó a todos los salvadoreños y salvadoreñas, aunque de forma especial afectó a las poblaciones más vulnerables.

Sobre esto último se registraron diversas situaciones donde elementos de la PNC y FAES actuaron de forma desproporcionada, abusando de sus facultades y generando afectaciones al derecho a la integridad física y psicológica. Los múltiples casos de abusos de la fuerza e incluso abusos de la fuerza letal registrados evidencian y llevan al máximo el carácter represivo que llegó a tener la operatividad de estas instituciones en las calles. Un carácter represivo que fue avalado y promovido al más alto nivel por el Presidente de la República emitiendo declaraciones públicas a favor del uso de la fuerza, incluida la letal. Es imperativo señalar que la existencia de estos abusos es uno de los signos más visibles de la necesidad de que los controles y las autorregulaciones para el ejercicio del poder estatal deben estar siempre vigentes.

Sin embargo, no fue solo en el territorio donde el derecho a la integridad se vio transgredido. También en los centros de contención y en los centros penitenciarios se registraron situaciones donde diferentes personas padecieron vulneraciones en este sentido. En el caso de las cárceles y respecto a los privados de libertad en ellas, la situación fue más alarmante. Tras el repunte de homicidios de finales del mes de abril, se exhibió a numerosas personas encarceladas de forma humillante, hacinados y semidesnudos, al tiempo que se anunciaron medidas que violaban derechos de la población privada de libertad. Autoridades de la UCA presentaron un hábeas corpus en favor de un número aproximado de 16.000 privados de libertad, encerrados en seis cárceles, privados de sol, salidas al patio de la cárcel, visitas o posibilidades alimentarias.

De forma especialmente preocupante se observa el estado del derecho a la libertad de prensa a la luz de los múltiples casos de ataques a periodistas. Aunado a la falta de acceso a la información pública derivada del aplazamiento ilegal de los mecanismos de acceso a la información contemplados en la ley, han socavado el derecho a la información pública generando un retroceso en el mismo, que es fundamental para el ejercicio del periodismo y la contraloría ciudadana.

Las dificultades preexistentes. Es necesario evidenciar que existen muchos otros factores de la realidad que, aunque no tienen que ver directamente con la emergencia o con las medidas implementadas en este contexto, si existe una relación entre ambos fenómenos. En algunos casos la relación es menos visible, en otras es evidente la influencia ya sea en el sentido de que las medidas gubernamentales agravan el problema, o que la condición preexistente agrava la emergencia por COVID-19.

Por ejemplo, la situación del acceso humano al agua es una problemática que existe previamente a la emergencia por COVID-19. Esta situación agrava la emergencia sanitaria puesto que un gran porcentaje de la población no tiene los recursos necesarios para implementar las medidas personales de higiene tendientes a evitar el contagio. Por otro lado, las familias que no tiene acceso a este recurso también se vieron afectadas por las medidas de cuarentena domiciliar obligatoria puesto que corrían el riesgo de ser remitidos a centros de contención mientras andaban buscando abastecerse de agua.

Por otro lado, un ejemplo contrario al anterior es cuando las medidas gubernamentales agravan la situación preexistente. Un ejemplo de esto es la violencia sexual y la violencia

intrafamiliar. Ambos tipos de violencia tienen en común que suceden mayoritariamente en el hogar, siendo los perpetradores con mucha frecuencia familiares o personas cercanas a los círculos familiares. Por ello, las medidas de confinamiento prolongado y obligatorio en los hogares agravaron la situación de violencia que enfrentaban las diferentes poblaciones vulnerables o potenciales víctimas. Ello con el agravante de que muchas instituciones del sector justicia limitaron en un primer momento sus actividades, afectando el funcionamiento de los mecanismos orientados a la identificación de estos casos.

Ahora bien, también hay cierta fenomenología delictiva que se vio drásticamente reducida debido a estas medidas. En particular, fue evidente la reducción de los homicidios que se aceleró a partir de marzo con el confinamiento generalizado. Sin embargo, pese a esta reducción hay dos elementos que es necesario señalar: en primer lugar, que el repunte de homicidios de finales del mes de abril en plena cuarentena domiciliar obligatoria (que hizo recordar las cifras más crudas del año 2015) puso en tela de juicio la sostenibilidad y la efectividad a largo plazo de esta reducción, como resultado de una política pública; en segundo lugar, que la reducción de los meses de marzo, abril y mayo parecen retroceder (al menos en una observación preliminar), ya que en los meses de junio, julio y agosto la cifra de homicidios parece volver a los números de enero y febrero.

El deterioro de la institucionalidad. Además de todas estas situaciones concretas, es sumamente preocupante la situación de constante tensión entre los diferentes Órganos de Estado que han generado un impacto negativo en la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho. Se observa un patrón de irrespeto y de no cumplimiento a las resoluciones de la Sala de lo Constitucional por parte del Órgano Ejecutivo, en diferentes escenarios como: la incapacidad de ponerse de acuerdo con la Asamblea Legislativa para la emisión de ley que regule la estrategia sanitaria. A este patrón de incumplimiento se le agrega el uso abusivo del veto presidencial a la legislación dada por la Asamblea, en ocasiones anunciado incluso antes de que la ley hubiera sido aprobada o de conocer el contenido de la misma. Además, la constante actitud del Ejecutivo de ataque y amenazas hacia los otros Órganos. La resistencia a los controles propios de una democracia generó también una situación de violación sistemática de derechos y libertades fundamentales.

Otro elemento característico del actuar del Estado en la pandemia fue su dispersión normativa. Frente a la incapacidad de los órganos fundamentales, en particular el Legislativo y el Ejecutivo, de acordar y emitir una normativa que centralizara la estrategia del Estado frente al COVID-19, la emisión por separado de diferentes documentos normativos (decretos, normas, protocolos, disposiciones municipales, leyes, entre otros), implementados en ocasiones de forma desarticulada, generó confusión y ausencia de coordinación entre las diferentes instancias.

La población salvadoreña sufrió una reducción de su propia protección cuando las instancias de control no pudieron ejercer su responsabilidad de vigilancia, o no pudieron hacerlo de forma eficiente. Se contrariaron así principios constitucionales y estándares de derechos humanos, como los establecidos por la CIDH, que reafirma el rol fundamental de todos los órganos de estado y las diferentes instituciones de control, aun en contextos excepcionales. Este menosprecio de algunos funcionarios, en particular del Ejecutivo, hacia

los otros Órganos de Estado e instancias de control constituye una afrenta al principio de división de poderes y sienta un peligroso precedente de irrespeto a la institucionalidad y ordenamiento jurídico del Estado Salvadoreño.

En pocas palabras, en este periodo, el Órgano Ejecutivo invadió atribuciones del Órgano Legislativo, porque aprobó decretos ejecutivos que limitaban o restringían derechos constitucionales, una posibilidad que solo es competencia del órgano legislativo. En suma, se incumplieron resoluciones y medidas cautelares de la Sala de lo Constitucional. En consecuencia, se afectó la división de poderes y el sistema de controles constitucionales, en perjuicio de la seguridad jurídica y de los derechos de la sociedad.

Es decir, a la amenaza de contagio por el virus la población salvadoreña le tuvo que sumar la amenaza de un estado que violentó derechos fundamentales a la libertad y a la integridad, y que transgredió otros derechos y libertades fundamentales como el derecho a la libertad de prensa, el derecho de acceso a la información pública y el derecho a ingresar al territorio nacional, entre otros. Por si esto fuera poco, también la institucionalidad se vio amenazada por actuaciones que generaron inseguridad e irrespeto al ordenamiento jurídico.

Recomendaciones

1. Que cese de inmediato la confrontación y los ataques verbales y de otra índole que han sostenido funcionarios de los Órganos Ejecutivo y Legislativo desde el inicio de la emergencia sanitaria, particularmente la confrontación y los ataques provenientes del primero, con el fin de crear las condiciones propicias para el diálogo, el entendimiento racional, y la búsqueda de políticas consensuadas que permitan enfrentar colaborativamente los problemas de salud, economía y trabajo derivados de la actual Pandemia. La agresividad verbal y los insultos de los miembros de órganos del Estado se trasladan fácilmente a la población en general creando un clima de polarización y dificultando la participación en los necesarios procesos de reconstrucción del país. La utilización frecuente y en ocasiones innecesaria del veto presidencial en el proceso de formación de las leyes no abona al necesario diálogo.
2. Que se cumplan, sin excepciones ni retardo injustificado, las sentencias y resoluciones de la Sala de lo Constitucional, y que se atiendan los llamados urgentes de la PDDH, de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de DDHH, relacionadas con la protección de los derechos humanos durante la Pandemia, a fin de que se respeten estos derechos humanos de la población salvadoreña. Las desobediencias a las resoluciones de la Sala de lo Constitucional deben ser llevadas a juicio. El sistema judicial en general debe ser más acucioso en el respeto a las obligaciones convencionales de El Salvador.
3. Que se investigue y se deduzcan las responsabilidades legales a los que ordenaron, permitieron y ejecutaron acciones violatorias de derechos humanos de la población durante el periodo de la Pandemia, mediante actos arbitrarios e ilegales o haciendo uso excesivo y desproporcionado de la fuerza contra las personas. Se deben tomar medidas de no repetición ante tales abusos y violaciones. La Fiscalía debe tener una

mayor dedicación a la investigación y persecución de los delitos y violaciones de derechos humanos cometidos en este tiempo especial de pandemia.

4. Que no se instrumentalice la situación de crisis nacional relacionada con la Pandemia COVID-19 con fines político-electorales o de otra índole. Garantizar la protección adecuada al personal sanitario y el acceso a los medios sanitarios indispensables para la población, y asegurar la calidad del sistema educativo público es una responsabilidad estatal básica, especialmente de cara a los más pobres y a los grupos vulnerables de nuestra población.
5. Que se garantice, sin restricciones, el acceso a la información pública sobre toda la actividad estatal desarrollada durante la pandemia, se respete el derecho a la verdad, y se elimine el hostigamiento gubernamental al periodismo de investigación y a las organizaciones de Derechos Humanos.
6. Invitamos a la sociedad civil a que den seguimiento a las recomendaciones del presente informe. Especialmente las Universidades, los medios de comunicación y las ONG's de desarrollo económico y social, así como las comprometidas con los derechos humanos, ya que tienen una responsabilidad especial en este tiempo difícil de pandemia de dar seguimiento al cumplimiento de las sentencias y resoluciones de la Sala de lo Constitucional y de impulsar las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos.